

1

30

UNITED NATIONS



NACIONES UNIDAS

NUEVA YORK

Informe No.: TAA/LAT/7, Rev.1

21 de diciembre de 1956

PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNICA

FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y DE MEJORAMIENTO DE LA COMUNIDAD EN AMERICA LATINA

Preparado por: Carlos L. Acevedo
Eric Carlson
Jorge A. Videla

Este informe, que no es un documento oficial de las Naciones Unidas, ha sido especialmente preparado para uso de los gobiernos y de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. Ello no obstante, la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas está dispuesta a proporcionar, previa la correspondiente solicitud, un número limitado de ejemplares para información de los servicios técnicos de las gobiernos, organizaciones o especialistas en la materia.

INDICE

Página

CARTA DE ENVIO DEL INFORME	vii
INTRODUCCION	1
A. ANTECEDENTES DE LA MISION: OBJETIVOS, PROCEDIMIENTOS Y RESULTADOS OBTENIDOS	8
1. Antecedentes de la Misión	8
2. Objetivos	10
3. Procedimientos	11
4. Análisis de los resultados obtenidos	13
a) Interés suscitado por el problema	13
b) Formación o desarrollo de grupos nacionales de trabajo	14
c) Examen de la conveniencia de celebrar una reunión regional de expertos	14
d) Acuerdos sobre servicios especiales y preparación de otros documentos de investigación	15
e) Información a la Administración de Asistencia Técnica de las conclusiones y observaciones del grupo de estudio: dictamen sobre posibilidades de becas y capacitación, etc.	15
f) Aptitud del sistema de financiamiento	16
5. Ordenación del informe	16
B. ANALISIS DEL PROBLEMA Y OBSERVACIONES GENERALES	18
1. Presentación esquemática del problema: reducción del costo y aumento de los recursos utilizables	18
a) Presentación esquemática del problema	18
b) Reducción de los costos	19
1) Adquisición de terrenos	19
2) Urbanización y construcción	20
3) Costos de financiamiento	22
4) Gastos de conservación y otros afines	22
c) Aumento de los recursos utilizables	23
1) Recursos de los ocupantes	23
2) Recursos de los empleadores	23
3) Inversiones del capital privado en vivienda ..	24

INDICE (continuación)

	<u>Página</u>
4) Impuestos sobre la edificación de lujo	26
5) Recursos oficiales	26
6) Recursos internacionales	27
2. Orientación de los programas de vivienda	28
a) Elementos económicos generales	28
b) Conceptos corrientes de programación económica de vivienda	31
c) Consideraciones económicas generales	33
d) Costos imputables a la vivienda deficiente	34
e) La importancia de la vivienda en la industria de la construcción	34
3. Los sistemas financieros y su reorientación	36
a) Los sistemas existentes y su clasificación	36
b) Sistemas de rendimiento elevado	38
1) Bancos comerciales	38
2) Bancos hipotecarios	39
3) Bancos y empresas de carácter mixto oficial y privado	41
4) Compañías de seguros	42
5) Compañías constructoras y urbanizadoras ...	42
c) Sistemas de rendimiento mediano y escaso	43
1) Corporaciones e institutos nacionales de vivienda	43
2) Instituciones de seguridad social y de pensiones	45
3) Bancos de ahorro y préstamo	46
4) Fondos de empleadores y empleados, coopera- tivas y asociaciones de esfuerzo propio con ayuda externa.....	46
d) Sistemas que no tienen carácter comercial	48
1) Departamentos ejecutivos del gobierno	49
2) Labor municipal y departamentos municipales de vivienda	50
3) Institutos de colonización	50

INDICE (continuación)

	<u>Página</u>
e) La integración de los sectores financieros y la labor de los gobiernos	52
1) La función financiera de los gobiernos	52
2) Política tributaria y presupuestaria	54
3) Legislación	55
C. RECOMENDACIONES PARA LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL.	56
1. Consideraciones generales	56
a) Principios generales para la actuación internacional	56
b) Coordinación de esfuerzos	57
1) Relaciones entre los organismos internacionales	57
2) Relaciones con las organizaciones nacionales	58
2. Recomendaciones sobre programas técnicos	59
a) Distinción entre programas de emergencia y de largo alcance	59
b) Métodos para llevar a efecto la cooperación técnica	60
1) Expertos consultores	61
2) Seminarios y conferencias	62
3) Proyectos experimentales	62
4) Programas de investigación	63
5) Capacitación y becas	64
6) Intercambio administrativo; giras de conferencias	66
7) Intercomunicación científica; programas de publicaciones	66
c) El programa regional de investigación	67
1) Acuerdos de servicios especiales concertados con las Naciones Unidas	68
2) Contratos de investigación de la Unión Panamericana	72
3) Programas de investigación que se proponen..	73
	78

INDICE (continuación)

	<u>Página</u>
Lista de observaciones y recomendaciones	78
Observaciones (Sección B)	78
Resumen de recomendaciones para la cooperación técnica internacional (Sección C)	85
APENDICE I FINANCIAMIENTO DE LOS PROBLEMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD	89
Resolución 585 E (XX) aprobada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Ginebra, 23 de julio de 1955	89
APENDICE II ITINERARIO	91
APENDICE III NOTAS SOBRE LAS ASOCIACIONES SIN FINES DE LUCRO ..	92

CARTA DE ENVIO DEL INFORME

29 de febrero de 1956

Sr. Hugh L. Keenleyside
Director General de la
Administración de Asistencia Técnica
Naciones Unidas
Nueva York, N.Y.

Muy señor nuestro:

Adjunto a la presente enviamos a usted el Informe de la Misión de las Naciones Unidas encargada de estudiar el Financiamiento de los Programas de Construcción de Viviendas y de Mejoramiento de la Comunidad en América Latina, Misión patrocinada por la Administración de Asistencia Técnica de conformidad con la resolución del Consejo Económico y Social sobre el financiamiento de los programas de construcción de viviendas y de mejoramiento de la comunidad, aprobada en su 20º período de sesiones celebrado en Ginebra el 23 de julio de 1955.

Como usted recordará, el grupo integrante de la Misión tuvo el gusto de reunirse con usted en septiembre último en la Sede de las Naciones Unidas, antes de emprender el 1º de octubre de 1955, su viaje de estudio por ocho países de América Latina seleccionados al efecto. El grupo terminó su viaje en el Centro Interamericano de Vivienda en Bogotá, Colombia, donde preparó el presente informe antes de separarse, el 17 de diciembre de 1955.

El grupo se reunió posteriormente en Nueva York durante una semana, en enero de 1956, para analizar y discutir el borrador del informe, sus conclusiones y recomendaciones, en una serie de reuniones de mesa redonda y de conferencias con representantes de varios departamentos de las Naciones Unidas y otras organizaciones relacionadas con la materia tratada en el informe o interesadas en él mismo. Aunque el tiempo de que dispuso fué limitado, el grupo trató de ajustar el informe y sus recomendaciones a las observaciones y sugerencias recibidas. En todo el tiempo que duró la misión llevada a cabo por el grupo, durante la preparación del informe y en sus relaciones con todas las organizaciones pertinentes, la tónica ha sido de estrecha cooperación y colaboración para llegar a profundizar en la grave y aguda índole de los problemas planteados.

El grupo ha considerado su misión como una de las medidas que forman parte de la serie de las que es necesario adoptar sucesivamente a fin de crear un medio ambiente más favorable para lograr mejores condiciones de vida en América Latina. Sus recomendaciones han sido trazadas de acuerdo con esta mira.

Como se advertirá, la versión completa del informe contiene tres partes principales:

Parte I. Análisis general y recomendaciones.

- A. Antecedentes de la misión: objetivos, procedimientos y resultados obtenidos
- B. Análisis del problema y observaciones generales

C. Recomendaciones para la cooperación
técnica internacional.

Parte II. Resúmenes por países.

Parte III. Aspectos administrativos de la misión.

La Parte I fué concebida teniendo en cuenta que había de destinarse a una publicación y una distribución de carácter general. La Parte II contiene una información más detallada de los programas en cada país: medidas recomendadas, contactos establecidos y lista de personas entrevistadas. El material informativo que se suministra en esta Parte no es de interés general, pero quizá resulta apropiado para que tenga cierta circulación limitada entre las organizaciones internacionales y otras organizaciones a las que interesen concretamente diversos casos particulares. La Parte III contiene un análisis de los métodos que siguió el grupo y de los recursos que dispuso, incluso la cooperación recibida, la labor realizada por medio de prensa y radio, las observaciones basadas en la experiencia del viaje y las recomendaciones administrativas de carácter general. Evidentemente esta parte sólo ofrece un interés directo para la Administración de Asistencia Técnica y ciertos departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas. Además, entre los anexos se incluye una bibliografía y varios documentos relacionados con la misión.

El informe fué preparado con espíritu de armonía y unanimidad, y si bien el grupo estuvo compuesto por representantes de tres organizaciones, el informe no refleja necesariamente la respectiva posición de éstas, sino que es una obra resultante de la colaboración de los miembros del grupo.

Al presentar este informe, la Misión desea expresar su agradecimiento por la cooperación recibida de la Administración de Asistencia Técnica, particularmente de su Oficina para América Latina, la cual, en unión de la Sección de Vivienda y Planificación del Departamento de Asuntos Sociales y Económicos, se ocupó de muchos de los aspectos administrativos y esenciales de la misión confiada al grupo.

Respetuosamente,

MISION DE LAS NACIONES UNIDAS ENCARGADA DE ESTUDIAR EL
FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS
Y DE MEJORAMIENTO DE LA COMUNIDAD EN AMERICA LATINA

Carlos L. Acevedo

Representante de la Comisión Económica
para la América Latina

Eric Carlson

Representante de las Naciones Unidas
Departamento de Asuntos Económicos
y Sociales

Jorge A. Videla

Representante de la Unión Panamericana
Departamento de Asuntos Económicos
y Sociales

INTRODUCCION

Los países de América Latina están en condiciones de acelerar el progreso de sus programas de vivienda y de mejoramiento de la comunidad, mediante una resuelta movilización de los recursos de que disponen. El grupo de estudio de las Naciones Unidas que preparó este informe, después de realizar, a fines de 1955 un viaje de diez semanas por ocho países seleccionados de América Latina, se siente optimista acerca de las perspectivas de tal acción decisiva de los gobiernos y de otras instituciones interesadas.

Aunque prácticamente en todos los países visitados el problema de la vivienda empeora año tras año, los miembros del grupo de estudio encontraron en todas partes capacidad para construir, organizar y trabajar en grupo. La Misión está convencida de que los gobiernos de América Latina, con los conocimientos técnicos y recursos humanos y materiales que se encuentran en cada país, tienen a su alcance los elementos principales necesarios para el mejoramiento de la vivienda y de las condiciones de vida de la comunidad.

Estos elementos aun requieren ser coordinados mediante la implantación de una política y unos programas nacionales de vivienda, cuya ejecución administrativa esté a cargo de organizaciones técnicas que tengan continuidad y a las que se preste apoyo en las esferas más elevadas. Tales organizaciones pueden constituir el medio de coordinar y hacer mejor uso del personal y de los programas existentes, así como también de crear o extender los sistemas ya probados para arbitrar nuevos fondos o recursos de mano de obra y materiales.

El grupo de estudio no encontró, ni esperó encontrar durante su viaje, ninguna "fórmula mágica" para los complejos factores que entraña el problema de la vivienda en América Latina. En las publicaciones existentes sobre la materia hallanse descritos y documentados muchos modos de enfocar el problema, indicaciones que el grupo utilizó como puntos de orientación y de apoyo para evitar la duplicación del trabajo y emplear de la mejor manera el tiempo rigurosamente limitado de que disponía.

El grupo de estudio pudo también darse cuenta de que la formación de una conciencia regional acerca de la naturaleza, extensión y medios de mejorar o suministrar mejor vivienda y mejor medio ambiente a la comunidad para vivir, ha sido un proceso de arduo trabajo y esfuerzo de muchos años de parte de técnicos consagrados a esa labor. Innumerables publicaciones, seminarios, conferencias y congresos realizados por organizaciones nacionales, regionales e internacionales, han desarrollado al presente un conjunto de teorías que han encontrado una buena aceptación acerca de la situación global. Relativamente escaso es el desacuerdo en cuanto al rumbo que debe seguirse principalmente para adoptar las medidas necesarias a fin de hacer frente a las necesidades de vivienda en América Latina, consideración hecha de los distintos grados de desarrollo económico y social de los distintos países.

Se concibió la función del grupo de estudio como un intento de precisar lo que se ha realizado en la realidad y lo que parece particularmente prometedor o necesario para América Latina de los muchos sistemas, métodos y técnicas conocidos para movilizar los recursos. También tuvo el grupo de estudio la preocupación de indagar por qué los gobiernos de América Latina en general parecen haber utilizado en tan escasa medida las recomendaciones, resoluciones, literatura y recursos técnicos que existen en la actualidad para ayudarles.

El grupo de estudio no consideró que su función fuese la de copiar y recopilar estadísticas y otros datos disponibles, ni la de preparar descripciones enciclopédicas de alguna región, país o proyecto en particular.

Para ayudar a presentar mejor lo esencial de este informe, sin embargo, el grupo de estudio estima útil considerar aquí en forma concisa un panorama general de la magnitud del problema, y algunos de sus aspectos más destacados en el momento actual, tal como pudo apreciarlo en su viaje por América Latina.

La magnitud del déficit de vivienda ha sido expuesta en detalle en el informe de la Unión Panamericana, Problemas de Vivienda de Interés Social en América Latina (1954). Aunque los métodos y los datos estadísticos hayan sido puestos en tela de juicio por algunas autoridades, el grupo de estudio se inclina a aceptar el bosquejo del problema en sus líneas generales tal como aparece descrito en esta publicación.

En términos generales, el informe estima que de 170.000.000 de habitantes que tiene América Latina, cerca de las dos terceras partes carecen de habitaciones decentes y viven en tugurios o en edificios carentes de las más elementales condiciones higiénicas. Del tercio restante, escasamente el 20 ó el 25% vive en buenas casas, y el otro 75 u 80% vive en habitaciones que en algunos casos requieren importantes reparaciones y mejoras, y en otros su demolición o sustitución completa.

En números redondos, existe en las zonas urbanas un déficit actual de 4.200.000 unidades de habitación. Las necesidades de reemplazo suman otras 400.000 unidades por año. En las zonas rurales, se ha calculado un déficit de 15.200,00 unidades de habitación. La población de América Latina está aumentando, además, en 2.400.000 personas por año. Teniendo en cuenta que el censo de 1950 mostró un promedio por familia de 5,5 personas, la Unión Panamericana estima que los factores demográficos determinan un aumento en la necesidad de vivienda de 485.000 habitaciones por año: 423.700 para cubrir las necesidades metropolitanas y urbanas, y 51.400 para atender al crecimiento rural.

Tal como fué elaborado por el Comité Ad-Hoc para el estudio del Problema de Vivienda de Interés Social, durante la Décima Conferencia Interamericana, un programa de 30 años destinado a cubrir las actuales deficiencias, las necesidades de reemplazos y el aumento demográfico de la población, requeriría la construcción de 1.240.341 viviendas por año. Junto con los costos de las reparaciones, esto representaría una inversión total de 1.406.398.543 anuales de acuerdo con el cálculo de la Unión Panamericana.

Por otro lado, del análisis del producto nacional bruto de la balanza de pagos, del ingreso per cápita y de las inversiones de los países latinoamericanos, resulta que en el año de 1954 el producto bruto fué de 43.570.000.000 y el ingreso per cápita de 255 dólares de los EE.UU., lo que equivaldría a un ingreso familiar de \$1.400 por año. Estas cifras no obstante, deben ser cuidadosamente analizadas ya que en ellas figuran los ingresos elevados de un reducido sector de la población junto a los de la inmensa mayoría de ésta, gran parte de la cual está al margen de la economía monetaria. Se calcula que un 80% de la población latinoamericana recibe la mitad del producto bruto nacional, mientras que el 20% restante recibe la otra mitad.

De acuerdo con un informe de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), la proporción de inversión en la región en 1954 era de 14,9%, en contraste con el elevado nivel de 17,5% alcanzado en 1952. Esto refleja una tendencia desfavorable para el desarrollo económico; si se restase el porcentaje requerido para el mantenimiento del capital existente, el coeficiente de inversión llegaría entonces escasamente al 8,7%.

Aun suponiendo que exista una tasa neta de inversión de 10%, teniendo en cuenta que algún ingreso no se contabiliza por defecto de las estadísticas, tendríamos entonces una cifra de inversión neta de sólo 4.357.000.000 de dólares de los EE.UU., por año, en la cual quedarían incluidos todos los elementos que contribuyen a la formación del capital nacional.

Hasta el presente no existen en América Latina estadísticas oficiales que indiquen precisamente qué porcentaje de la inversión total se destina a la industria de construcción y en particular a la construcción de viviendas. Existen algunas cifras y cálculos parciales que revelan una gran variación en este tipo de inversión, que ha sido desde el 15% de la inversión total en algunos países, hasta el 75% en otros.

Sobre la base de la información recogida en este viaje, el grupo de estudio cree que cabe afirmar que aproximadamente un 25% de las inversiones totales netas se destina a construcción, incluyendo ciertas obras públicas y construcción de viviendas, lo que da un total de 1.098.250.000 dólares de los EE.UU. por año.

Puede verse, por consiguiente, que aunque la suma de los recursos destinados a construcción actualmente en América Latina es importante, no es ni con mucho suficiente para cubrir las necesidades de vivienda. Hoy solamente de 1/4 a 1/3 de la inversión total anual en construcción se dedica a viviendas, de cualquier clase, en Latinoamérica en general. Debe también señalarse que una gran parte de la inversión anual en viviendas es ineficaz y se malgasta porque faltan una política y unos programas claros y definidos, lo que se traduce en costos elevados y especulación en la compra y venta de terrenos urbanos. Debido a una deficiente integración del concepto de vivienda, las inversiones actuales dejan de lado a menudo los aspectos sociales, económicos y docentes más importantes.

A los factores básicos descritos antes, se suman otros también de carácter general que podrían ser tomados en cuenta en una apreciación de la situación actual.

La mayoría de las ciudades de América Latina están en un período de rápida transformación. Esto es especialmente evidente en dos aspectos: el gran número de nuevos edificios comerciales y para oficinas en las zonas céntricas de las ciudades, de estadios y otras obras monumentales, que representan grandes inversiones de capital, y la proliferación en los suburbios, de barriadas de chozas y tugurios, en muchas de las cuales se hacina gente procedente de zonas rurales atraída a la ciudad por el empleo y otros halagos de la vida ciudadana. En otras palabras, es evidente una fuerte y grave falta de equilibrio en el crecimiento de las ciudades, así como existe también una falta de equilibrio en muchos países con relación a la atención que se da al desarrollo de la potencialidad estrictamente rural frente a la urbana.

No ha existido en la mayoría de los países una política en relación con el suministro de vivienda a los grupos económicamente menos favorecidos. Los subsidios públicos se han empleado en la adquisición de vivienda por ciertos grupos, pero de modo limitado y a menudo en la forma de "dádivas", o sin esforzarse mucho en recuperar una parte importante del dinero invertido.

La vivienda ha sido utilizada también como un instrumento de favoritismo por las instituciones nacionales y por toda una serie de otras instituciones, como bancos, institutos de seguridad social, sistemas de pensiones y municipios, que han dedicado y siguen dedicando los fondos del común para que sus propios empleados particulares puedan adquirir vivienda en condiciones favorables, muchas veces con subvenciones de distinta índole.

En general, parece que en muchos países no existe una política eficaz para instalar y mantener servicios públicos como los de agua, alcantarillado, gas y electricidad. Con frecuencia se consideran éstos también como "regalos" o "favores" para los grupos privilegiados sin que se haya intentado en forma debida, tasar las propiedades según los costos correspondientes o fijar las cargas justas y exigir su pago por los servicios prestados, requisitos necesarios para mantener tales sistemas en un alto nivel de seguridad e higiene. Naturalmente, esto complica grandemente el problema de vivienda considerado en conjunto.

Sólo en casos que constituyan muy raras excepciones se ha intentado de modo efectivo reducir realmente a un mínimo los costos de construcción. Los arquitectos, por ejemplo, se han ocupado principalmente de los estilos arquitectónicos y de la planificación que generalmente caracterizan la vivienda lujosa de países ajenos a la América Latina.

Poco, relativamente, se ha investigado acerca de las posibilidades y la aplicación de materiales baratos de construcción. Asimismo, poca atención se ha prestado a la uniformidad de los materiales y elementos de construcción. Una mayor atención a estos dos aspectos, así como a la conveniencia de señalar metas en materia de vivienda con programas estables y progresivos que significasen mercados más firmes, al respecto, favorecerían un desarrollo más rápido de la industria de materiales de construcción y ayudarían a reducir los costos.

No cabe, naturalmente, confiar en el buen éxito de un programa de desarrollo industrial si no existe una firme base de poder adquisitivo en el consumidor y un interés en consumir el producto de que se trate. Este factor puede muy bien ser el que impida un desarrollo económico más rápido, por el gran desequilibrio en la distribución de la riqueza en América Latina. No hay duda, sin embargo, de que existe también un gran despilfarro que se manifiesta en las tendencias del consumidor hacia ciertos gastos, particularmente para sufragar la importación de una gran variedad de artículos de lujo y las grandes sumas destinadas al consumo de cerveza, vino y alcohol. Estos aspectos indican una potencialidad latente para la inversión en vivienda. Sin embargo, con el precio de la tierra que suele ser exorbitante en la mayoría de las ciudades de América Latina, con las dificultades y los gastos que entrañan la construcción de una casa y el disponer de servicios públicos, y con la imposibilidad que es frecuente de obtener alguna clase de financiamiento, no es de extrañar que se desvíen por otros cauces los medios que el consumidor potencial podría invertir en vivienda.

Hay otros dos factores de carácter general que revisten también importancia para evaluar el problema de vivienda en América Latina y tratar de buscar los métodos de solucionarlo. Aunque la economía de los países latinoamericanos tiene un carácter predominantemente rural, muy poco se ha hecho para mejorar la vivienda rural y el medio ambiente de la comunidad rural. Casi todo lo que se ha hecho para mejorar la vivienda se ha hecho en las ciudades, particularmente en las capitales. Los resultados finales de tan desigual política hállanse de manifiesto en la continua deserción de las zonas rurales en muchos países y en las extensas barriadas de miserables y sórdidas chozas de cartón, latas y cajas de madera que se ven en las principales ciudades o en sus cercanías.

Otra característica común a la mayoría de los países latinoamericanos, que se relaciona con muchos de los puntos precedentes, es la escasa autonomía municipal y los inadecuados recursos fiscales asignados a los municipios. La tradición republicana de fuertes gobiernos centrales, que lo dirigen y manejan todo desde arriba, ha estorbado grandemente el desarrollo de instituciones efectivas que se preocupen de la vivienda y del adelanto de la comunidad como problemas locales. El grupo de estudio está firmemente convencido, como lo estuvo el grupo de profesionales latinoamericanos que asistió en Copenhague al seminario de 1954 sobre construcción de viviendas mediante asociaciones sin fines de lucro, que sin la debida atención en el orden local a la vivienda en todos sus aspectos, nunca se logrará nada importante ni duradero.

No hay duda que el problema de vivienda en América Latina es de vastas proporciones. Existen naturalmente, muchas diferencias entre los distintos países; por ejemplo, las condiciones generalmente buenas de la vivienda en Uruguay apenas pueden compararse con las de Bolivia u otros sitios. Pero como resultado de sus observaciones y entrevistas, la Misión cree que es acertado decir en términos muy generales que los programas de vivienda de interés social en Latinoamérica permanecen estacionarios. Al mismo tiempo, el grupo cree que los cálculos ya citados sobre necesidades de vivienda en América Latina y la inversión anual necesaria para hacer frente a estas necesidades en un período de 30 años, pueden dar una impresión excesivamente pesimista y conducir a que se adopte una actitud fundamentalmente negativa con relación al problema.

En realidad hay muchos indicios esperanzadores y en todos los países el grupo de estudio encontró adelantos concretos en varios campos, semillas de un gran progreso futuro. No es éste el lugar para examinar en detalle los programas e instituciones nacionales que interesaron al grupo de estudio. Esto se hace en la Parte II del informe. Sin embargo, podemos señalar aquí algunos de los factores que indican al grupo de estudio que son posibles las soluciones que requiere el problema de la vivienda en América Latina.

En primer lugar, existen en todos los países sectores y grupos responsables que conocen el problema y están dispuestos a colaborar en los programas de construcción de vivienda y de mejoramiento de la comunidad. Estos grupos expresan la necesidad de orientar de nuevo los actuales programas en busca de una mejor organización, mejores técnicas y, como consecuencia, una mejor utilización de los recursos disponibles.

Existen en el campo de la vivienda experimentos que demuestran que es posible reducir grandemente la diferencia entre el costo de la vivienda y la capacidad económica para pagarla aunque es improbable que pueda hacerse mucho en beneficio de algunos grupos, como el de los trabajadores agrícolas de ciertas zonas rurales, que reciben aún salarios de 50 centavos (de dólar) o menos, por día. Pero, como es bien sabido, la mayoría de las casas en las zonas rurales se construyen merced al esfuerzo de las propias familias. Lo que éstas necesitan ante todo es alguna dirección y orientación a fin de poder hacer mejor uso de los materiales y del trabajo de que disponen. Los métodos del esfuerzo propio con ayuda externa para la construcción de casas en zonas rurales y suburbanas y en ciertas zonas urbanas, reducirán grandemente los recursos financieros necesarios para hacer frente a las necesidades de vivienda.

En muchos países se ha adelantado considerablemente organizando instituciones financieras, como por ejemplo, bancos hipotecarios, asociaciones de ahorro y préstamo, compañías de seguros y otras instituciones que demuestran lo que puede hacerse "atrayendo" y canalizando los ahorros de los individuos y de las familias y dedicándolos a la vivienda.

Del mismo modo, en algunos países existe un decidido interés en las cooperativas de vivienda y se manifiesta en forma notable el deseo de trabajadores y profesionales de aunar sus ahorros, y adquirir colectivamente terrenos para edificar, tratando de protegerse de los efectos de la inflación.

En los países visitados se ofrecen algunos ejemplos de construcción de barriadas de casas en relación con los sitios de trabajo, que demuestran claramente el ahorro en los gastos generales que puede lograrse si se enfoca de un modo integral el problema de la vivienda y de los servicios públicos y comunales que con ésta se relacionan.

Entre otros factores favorables de los que tomó nota el grupo de estudio, figuran varios ejemplos aislados de programas para el desarrollo de la comunidad, colonización rural, participación de las empresas industriales en la financiación de viviendas para empleados, actividades de trabajo social, experimentos en la prefabricación de elementos y en el diseño de unidades individuales.

Prevé también el grupo de estudio que los obstáculos que actualmente se oponen a una mayor inversión privada en la construcción de viviendas, como por ejemplo, la legislación de control de alquileres existente en casi todos los países, recibirán una atención cada vez mayor, al mismo tiempo que se ofrecerán nuevos alicientes o incentivos para atraer aún más la inversión privada hacia la vivienda.

El grupo de estudio está seguro de que tanto en el orden nacional como en el internacional se reconocen cada vez más las oportunidades que se presentan para establecer industrias de materiales de construcción en Latinoamérica.

Adviértense importantes deficiencias en tres aspectos por lo menos de la obra de educación y capacitación: mucho se necesita hacer aún para preparar un mayor número de planificadores urbanos y regionales; la enseñanza profesional y especializada en la industria de la construcción debe ser acelerada e intensificada; deben implantarse en gran escala conceptos y técnicas del desarrollo de la comunidad mediante cursos breves para organizadores y dirigentes de la

comunidad. Sin embargo, no hay duda que la "reserva" de especialistas bien preparados en vivienda está aumentando lenta pero seguramente en América Latina gracias al programa del Centro Interamericano de Vivienda y otras organizaciones.

Esta rápida vista panorámica de los aspectos que presenta la construcción de viviendas y el desarrollo de la comunidad en América Latina revela asimismo la extensión y complejidad de los problemas de que se trata. Ante tal situación, el grupo de estudio considera que el modo racional de enfocar el problema consistiría en dividirlo en zonas geográficas, que pueden ser evaluadas y tratadas como entidades de múltiples aspectos por los diferentes grupos y organizaciones multiprofesionales afectados, internacionales, regionales, nacionales o locales. En segundo lugar, parece evidente que las medidas que se recomienden han de dirigirse a los diferentes frentes a un mismo tiempo; no hay en verdad ninguna solución mágica ni ningún método prodigioso.

Mucho del trabajo fundamental lo han efectuado ya organizaciones internacionales, al menos al definir el problema. El grupo de estudio sabe perfectamente que el presente informe representa solamente un paso más en la continua serie de medidas todavía necesarias para ir adelante y obviar las presentes deficiencias de la vivienda y el desarrollo de la comunidad. Ha tratado de prever cuáles deben ser algunas de las medidas que hayan de adoptarse en el futuro.

Ninguna acción internacional puede ser efectiva si los gobiernos de América Latina no toman las medidas necesarias para llevarla a la práctica. Deben advertir que es inaplazable el prestar una atención mucho mayor a la vivienda, como parte integrante del proceso del desarrollo económico y social. Los gobiernos deben tomar la iniciativa y encargarse de crear el "clima", la seguridad y los incentivos para alentar el esfuerzo privado y la confianza individual en la construcción de viviendas. Se trata de un problema humano y, por consiguiente de continua vigencia. Por esta razón, requiere una política comprensiva y bien definida, una obra sistemática y unos programas permanentes. Las observaciones y recomendaciones del grupo de estudio que contenidas en este informe, tienen por objeto alentar esa política, esa obra y esos programas, tanto en el orden tanto nacional como en el internacional. Los miembros del grupo han llegado a la conclusión de que el momento es oportuno para una nueva etapa de realizaciones, a fin de hacer práctico y provechoso el interés general expresado por los gobiernos latinoamericanos y los decididos esfuerzos realizados hasta la fecha por los organismos internacionales.

A. ANTECEDENTES DE LA MISION: OBJETIVOS, PROCEDIMIENTOS Y RESULTADOS OBTENIDOS

1. ANTECEDENTES DE LA MISION

Esta misión representa un paso adelante dado en la obra de cooperación de los organismos internacionales en una región determinada, para hacer frente a uno de sus más urgentes problemas económicos y sociales.

El problema de la vivienda es, naturalmente, un problema universal; no se halla en modo alguno circunscrito a la América Latina en cuanto a la gravedad de sus repercusiones y consecuencias en el terreno económico y social. Las publicaciones, informes, conferencias y seminarios de las Naciones Unidas sobre otras regiones del mundo, han indicado claramente la extensión del problema y han señalado los principios y métodos que se recomienda que sigan los gobiernos cuando tratan de apreciar y atender las necesidades de vivienda que experimentan sus pueblos.

Además, año tras año el problema de la vivienda ha ido empeorando, en intensidad y en proporción, especialmente en los países económicamente menos desarrollados. Esta situación ha hecho que los gobiernos busquen métodos prácticos para financiar la construcción de viviendas, especialmente para los grupos de ingresos reducidos.

Esta necesidad general experimentada por todos los gobiernos se reflejó en la resolución 537 (IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual se pedía al Consejo Económico y Social que estudiara con urgencia la forma de ayudar a los gobiernos en el financiamiento de los programas de construcción de viviendas recurriendo a fuentes de ingresos internos o externos. La aprobación de esta resolución por las Naciones Unidas, robusteció aún más la creciente preocupación de los gobiernos latinoamericanos por los problemas de la vivienda de interés social, que había culminado en las resoluciones adoptadas por la Décima Conferencia Interamericana de Caracas (marzo 1954).

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó posteriormente, en su 20.º período de sesiones, celebrado en Ginebra el 23 de julio de 1957, una resolución sobre el financiamiento de los programas de construcción de viviendas y de desarrollo de la comunidad. En esta resolución se tuvo en cuenta la citada resolución de la Asamblea General y las del propio Consejo Económico y Social 434 I (XIV) y 496 (XVI), así como la resolución sobre el financiamiento de la construcción de viviendas y del desarrollo de la comunidad aprobada por la Comisión de Asuntos Sociales en su octavo período de sesiones.

Hacíase mención en dicha resolución del interés cada vez mayor que tenían los gobiernos en el problema y del éxito con que se habían utilizado ciertos métodos para mejorar la vivienda y la comunidad, y se reafirmaba la convicción del Consejo de que los programas de construcción de viviendas podían desempeñar un papel muy importante en el desarrollo económico y social y abrir, en distintos países, nuevas perspectivas en materia de empleo.

El Consejo pedía al Secretario General que, en colaboración con los organismos adecuados estudiara y reuniera datos sobre la posibilidad de financiar programas para la construcción de viviendas, y convocara, a petición de los gobiernos interesados, reuniones regionales de expertos con el fin de examinar los problemas y métodos especiales para cubrir la diferencia entre el costo de viviendas decorosas y los recursos de que disponen las familias de ingresos reducidos. En la resolución del Consejo se pedía también al Secretario General que examinara, en colaboración con las comisiones económicas regionales donde existiesen, la evolución de la situación en materia de financiamiento de los programas de construcción de viviendas y de desarrollo de la comunidad y finalmente, se instaba a la Junta de Asistencia Técnica a que examinara con espíritu favorable la posibilidad de ayudar y organizar reuniones regionales de expertos, así como las peticiones de asistencia técnica de los gobiernos para mejorar la vivienda y desarrollar la comunidad.

Deseando dar cumplimiento a la resolución con la mayor rapidez posible, la Administración de Asistencia Técnica, con la colaboración de la Sección de Vivienda y Planificación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, decidió formar un pequeño grupo de expertos para determinar la situación del financiamiento de la vivienda en América Latina, y para considerar la posibilidad de realizar, en 1956, una reunión de expertos nacionales en financiamientos de la construcción de viviendas.

La Administración de Asistencia Técnica tomó en consideración el sistema de trabajo que se ha practicado en años recientes entre la Secretaría de las Naciones Unidas, la Unión Panamericana y la Comisión Económica para América Latina, sistema que ha demostrado las ventajas prácticas de la colaboración entre los organismos internacionales en todos los planos de trabajo.

Se formó un grupo de tres personas, que representaban al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Unión Panamericana y a la Comisión Económica para la América Latina. Merced a tal representación, se creyó que podría darse un paso más para coordinar los proyectos de cooperación técnica llevados a cabo por los tres organismos, facilitando la formación de programas integrales en los que se evite la duplicación de servicios y sean objeto de mutuo acuerdo. Los miembros del grupo fueron designados en agosto de 1955 previas consultas entre las Naciones Unidas, la Unión Panamericana y la Comisión Económica para la América Latina, y se constituyeron como grupo, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, a mediados de septiembre.

Tras discutir y preparar el programa de la Misión, en varias reuniones celebradas entre la Administración de Asistencia Técnica, la Sección de Vivienda y Planificación y los dos miembros del grupo de estudio que llegaron primero, se fijó el itinerario de modo más concreto. Se proyectó la visita a ocho países de América Latina: México, Brasil, Uruguay, Argentina, Chile, Bolivia, Perú y Colombia, saliendo de Nueva York para México el 1º de octubre y terminando el viaje en Bogotá, en el Centro Interamericano de Vivienda (OEA), el 19 de diciembre, habiéndose fijado esta misma fecha para terminar el primer borrador del informe de la misión.

También se consideró útil que el grupo fuera brevemente a Washington, D.C., entre el 21 y el 23 de septiembre, donde se realizaron entrevistas y conferencias en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Administración de Vivienda y Financiamiento del Hogar y la Administración de Cooperación Internacional de los Estados Unidos, y la Unión Panamericana.

Durante su permanencia en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, el grupo de estudio celebró varias reuniones con directores y representantes de los principales departamentos interesados en la tarea de la misión, así como con otros expertos en vivienda y desarrollo de la comunidad, como el señor Jan Bommer (Holanda) y el señor Charles S. Ascher (Estados Unidos).

2. OBJETIVOS

En el curso de las reuniones en la Sede de las Naciones Unidas se asignaron al grupo de estudio los seis objetivos concretos que se enumeran a continuación, además de la preparación de su informe general y de sus recomendaciones (que habría de prepararse en Bogotá):

- i) Suscitar un interés nacional más vasto y que pueda ejercer mayor influencia en los programas de financiamiento de construcción de viviendas y de mejoramiento de la comunidad.
- ii) Estimular la formación de grupos nacionales de trabajo interinstitucionales e interprofesionales, a través de los cuales puedan facilitarse las futuras actividades de asistencia técnica.
- iii) Considerar la conveniencia de celebrar en 1956 una reunión regional de expertos en financiamiento de la vivienda.
- iv) Disponer lo necesario para efectuar estudios especiales de investigación relacionados con el mandato de la misión.
- v) Informar a la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas de las conclusiones y observaciones del grupo; dictaminar sobre las oportunidades de becas y cursos de capacitación.
- vi) Presentar a las Naciones Unidas su impresión general sobre la eficacia de los distintos mecanismos financieros existentes, y señalar cualesquiera nuevas fuentes que pudiera hallar recomendables, además de mejorar las existentes.

El grupo de estudio reconocía que sus objetivos no podrían lograrse satisfactoriamente sin cuidar de modo especial de formular sus recomendaciones dentro de la actual estructura de las actividades regionales sobre la vivienda, llevadas a cabo por las organizaciones internacionales.

Quedó decidido en la Sede que el grupo de estudio añadiría a sus objetivos otras tareas que pudieran parecer aconsejables, consultando cuando fuera necesario a las Naciones Unidas. Esta autorización comprendía evidentemente la modificación de itinerarios y otros cambios de menor importancia que se podrían adoptar sobre la marcha en cuestiones de procedimiento.

Quedó también claramente determinado que el grupo de estudio, no realizaría un programa de investigación general, sino que concentraría más bien su atención en los aspectos más importantes del panorama total, señalando la necesidad de estudios más especializados donde fuere del caso.

Se consideró que al visitar los distintos países, era importante escuchar y dar participación al mayor número posible de sectores nacionales, con la creencia de que es la masa del público la que dispone de una gran parte de los recursos humanos y económicos que han de ser movilizadas; y que todos los programas tendrán un mayor contenido y una mayor vitalidad si son el resultado del esfuerzo común.

Se pensó que la organización de grupos nacionales de estudio, o comités de trabajo, sería de gran valor en aquellos países en que fuera posible formarlos inmediatamente, con la esperanza, como es natural, de que posteriormente pudiera intentarse lo mismo en los demás.

Estos grupos nacionales de estudio o trabajo, además de promover la coordinación de los métodos para tratar de resolver el problema de la vivienda dentro de los distintos países, mantendrían un contacto permanente con las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, y de ellos cabía esperar que pudieran realizar en el orden nacional, el trabajo preparatorio necesario para una posible reunión de expertos en financiamiento de la vivienda, o para otras reuniones especializadas.

Se esperaba que las observaciones que hiciera el grupo de estudio durante su viaje y su análisis de la información existente, sirvieran de base para preparar una serie de recomendaciones de carácter general, encaminadas a mejorar la situación actual; que expresaran la opinión bien meditada de la Misión, sobre la conveniencia de una reunión regional sobre el financiamiento de la construcción de viviendas; y que formularan sugerencias prácticas para las actividades preliminares que habrían de realizarse en el caso de que tal reunión llegara a considerarse útil.

3. PROCEDIMIENTOS

Mientras el grupo de estudio se hallaba todavía en Nueva York y en Washington, se preparó la correspondencia dirigida a las personas con quienes había de mantener la relación más importante en los países que visitaría, así como la dirigida a los respectivos representantes regionales residentes o representantes especiales de las Naciones Unidas, notificándoles los propósitos del grupo, su programa e itinerario, proporcionándoles los curricula vitae de los componentes y solicitando que hicieran algunos preparativos y reunieran antecedentes y datos concretos, con objeto de preparar la llegada del grupo. Se prepararon y enviaron comunicados de prensa relativos a la misión, y se dispuso el envío a cada país, con anterioridad a la visita del grupo, de una serie de documentos, entre los que figuraban especialmente el informe de las Naciones Unidas sobre el Financiamiento de los Programas de Construcción de Viviendas y de Mejoramiento de la Comunidad, y la publicación de la Unión Panamericana denominada Problemas de Vivienda de Interés Social, ambos disponibles en español y considerados por el grupo como documentos de antecedentes fundamentales para llevar a efecto su gira y sus entrevistas.

Los miembros del grupo se encontraron con que las limitaciones de tiempo impuestas por el itinerario eran rigurosas, haciéndose necesario emplear técnicas apresuradas y métodos abreviados para tratar de cumplir la mayor parte de las funciones de carácter general o concreto confiadas a la Misión. En repetidas ocasiones, el grupo estimó que unos días más o tal vez una semana más en algunos de los países visitados hubieran sido de gran utilidad, ya que eso habría permitido al grupo ampliar los contactos e investigaciones, adquirir un conocimiento más seguro de determinados programas y problemas de las instituciones, y especialmente habría dado la oportunidad de hacer más visitas e inspecciones de obras y viajes a localidades fuera de los distritos de las capitales. El único país en el cual el grupo visitó otras ciudades y estados importantes fué el Brasil, lo que resultó provechoso. En general, el grupo encontró difícil inspeccionar o apreciar los trabajos de desarrollo y mejoramiento de la comunidad en las zonas rurales, teniendo que limitar principalmente sus observaciones a los problemas urbanos y suburbanos.

El breve tiempo de permanencia en cada lugar impidió a menudo que algunos de los muchos contactos establecidos al principio con auspicios favorables dieran su fruto en el momento en que hubieran podido dar lugar a decisiones y medidas administrativas, o que se lograra, mientras se estaba sobre el terreno, un acuerdo con más formalidades entre las distintas instituciones sobre la prioridad y el alcance de los posibles proyectos que al parecer valieran la pena en cada país. Asimismo la brevedad del tiempo fué de modo inevitable causa de algunas importantes omisiones entre los funcionarios y técnicos con quienes los miembros del grupo deseaban conferenciar. No obstante, el grupo de estudio decidió atenerse al programa original, aun cuando esto significó sacrificar algunas oportunidades de útiles exploraciones y trabajos complementarios.

En general, el grupo recibió una excelente cooperación en todos los países, de parte de las autoridades nacionales y de los representantes de las principales instituciones relacionadas con el financiamiento de vivienda. La actuación del grupo varió en cada país de acuerdo con la situación local y las posibilidades que encontró. Ordinariamente, comenzó pasando revista a la información existente y las estadísticas disponibles, con objeto de obtener una mejor perspectiva de la situación. Evitó, en cuanto fué posible, las ideas preconcebidas a fin de percibir en su visita a cada país los aspectos locales, las opiniones de técnicos y expertos nacionales y las del hombre de la calle, especialmente las de las mismas familias que sufrían las consecuencias de la escasez de viviendas.

En cada país, el grupo de estudio trató de promover una serie de reuniones de mesa redonda con participación de los diferentes sectores y de las organizaciones gubernamentales y privadas. De este modo pudo conocer diversos puntos de vista, advertir las tendencias y confirmar las informaciones obtenidas previamente, especialmente en el examen y la franca discusión del problema, todo lo cual permitió que el grupo adquiriera un conocimiento lo más amplio posible de la situación del país. La Misión trató de entrar en contacto con estadistas, dirigentes de diversas instituciones relacionadas con la vivienda, grupos de investigadores, profesores universitarios, ingenieros, arquitectos, representantes de empresas privadas, periodistas y otros sectores directamente afectados.

La Misión visitó los grupos de viviendas, ya realizados o en construcción. Se cercioró de la calidad y el tipo de los edificios, de su costo y de la capacidad de pago de los inquilinos. También visitó muchas barriadas de tugurios

donde pudo apreciar a primera vista las condiciones infrahumanas en que viven millones de americanos, muchas veces en el corazón mismo de las ciudades cerca de lujosas zonas residenciales.

La Misión examinó los informes de las principales organizaciones relacionadas con la vivienda, las leyes y disposiciones que rigen su financiamiento, los sistemas financieros vigentes, las estadísticas relativas al crecimiento de la población, la situación de las industrias de la construcción, todos los datos, en suma, que pudieran proyectar más luz sobre el problema.

En cuanto a los países que no visitó, el grupo de estudio trató de obtener más información acerca de ellos, y buscó la colaboración de varias autoridades competentes para que le dieran un cuadro más real de la situación en estos países.

Al término de su viaje, la Misión procedió a preparar el presente informe, que es el resultado del esfuerzo común de todos sus miembros, y cuyas conclusiones fueron adoptadas por unanimidad.

4. ANALISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

a) Interés suscitado por el problema

En los dos meses y medio de viaje, la Misión visitó oficialmente ocho países y 14 ciudades, celebró entrevistas y conferencias con 260 personas, sostuvo 18 conferencias de prensa, envió unas 300 cartas y estableció tres grupos nacionales de trabajo. La cantidad y calidad de los recortes de prensa remitidos a la sede suministra además otro indicio del interés despertado por la Misión. En términos generales, el grupo se halla satisfecho, por consiguiente, de haber logrado, en relación con este objetivo, cuanto le fué prácticamente posible.

Tuvo la Misión la oportunidad de ponerse en contacto con destacados economistas, técnicos, profesores universitarios, altos funcionarios bancarios, ministros de Hacienda, gobernadores, alcaldes, legisladores y dirigentes de las principales instituciones y organizaciones relacionadas con la vivienda y el mejoramiento de la comunidad. En varias ocasiones, los distintos miembros del grupo dieron breves conferencias a estudiantes universitarios, a invitación de sus respectivas facultades.

Prácticamente en todos los países, los miembros del grupo percibieron que su presencia era útil para orientar la atención hacia la necesidad de una política y unos programas integrales de vivienda, a fin de ayudar a armonizar a veces las opiniones antagónicas de varias organizaciones, y, en general, infundir de nuevo el optimismo a las personas que trabajan en este campo.

El grupo de estudio considera, sin embargo, que el ascendiente y la influencia evidentes de las personas con quienes tuvo oportunidad de tratar eran muy diferentes de un país a otro. El grupo cree que tal disparidad puede corregirse en lo futuro si las Naciones Unidas y la Unión Panamericana (es decir, las dos organizaciones más interesadas en el asunto) cuidan de tener más al día las listas de las instituciones e individuos.

b) Formación o desarrollo de grupos nacionales de trabajo

Considerando las estrictas limitaciones de tiempo bajo las cuales trabajó la Misión, es bastante satisfactorio señalar que, entre los ocho países visitados existen ahora cuatro grupos de trabajo debidamente organizados. Solamente uno de estos grupos de trabajo (el del Brasil) existía ya antes de la visita de la Misión. Los demás fueron creados en Argentina, Bolivia y Uruguay. La Misión ayudó también a dar mayor cohesión e intensidad a la labor de los participantes en sus debates de mesa redonda en Chile y Perú. En este último país, se logró además un acuerdo para proceder a la formación de un grupo de trabajo, que habría de quedar constituido después de que marchase la Misión.

Expusieron a ésta algunas dudas acerca de si los grupos nacionales así creados o robustecidos no serían de corta duración. La Misión sostiene la opinión contraria, a pesar de que otros intentos anteriores de desarrollar tales actividades nacionales por medio de organismos internacionales han fracasado a menudo. El problema estriba en establecer relaciones efectivas, formales y continuas, entre las dos partes. Ningún comité, en parte alguna - particularmente en América Latina - puede funcionar sin materia sobre la cual trabajar ni secretarías técnicas con qué hacerlo. Si es posible encontrar soluciones a estos dos puntos, y la Misión cree que sí es posible, desaparecerán las dudas acerca de que puedan sobrevivir tales grupos. La Misión juzga que las personas que integran los grupos a que se hace referencia tienen en general un auténtico e incesante interés en el asunto y una clara comprensión del mismo. La Misión estima que tales grupos son esenciales para el desarrollo de los programas de vivienda en América Latina. Con alguna mayor orientación y ayuda los grupos nacionales de trabajo pueden llegar a ser uno de los elementos de progreso más eficaces en cuanto concierna a la vivienda de interés social en América Latina.

c) Examen de la conveniencia de celebrar una reunión regional de expertos

La Misión examinó en cada país que visitó la necesidad e importancia de una reunión regional de expertos de todos los países de América Latina a fin de definir la política y considerar los medios adecuados para financiar la vivienda, y en particular indagó si tal reunión debería realizarse en 1956.

En general, el grupo de estudio no encontró gran entusiasmo por la idea de celebrar una reunión regional de tal índole para toda América Latina. La opinión que frecuentemente se expresó fué la de que las situaciones económicas, gubernamentales, administrativas y regionales eran tan diferentes de un país a otro, que sería difícil por ahora lograr un interés efectivo en una reunión como la propuesta. La propia Misión cree que hay muchos elementos en los países que son similares por su naturaleza; pero considera que se requiere mucho trabajo preliminar antes de que se pueda obtener un cierto provecho de una conferencia de expertos.

El grupo de estudio encontró que preocupaban de modo considerable los problemas nacionales y la manera de dar los primeros pasos eficaces para establecer en cada país una política y un programa nacional de vivienda. La Misión observó que por lo general los gobiernos y las organizaciones administrativas relacionadas con el problema de la vivienda no utilizan plenamente los conocimientos y recursos de toda clase que existen en cada país. Una reunión regional de expertos más, en 1956, sólo serviría en opinión del grupo para ahondar más la diferencia que ya existe entre el conocimiento de los expertos y la política de los gobiernos o la falta de tal política con relación a la vivienda.

La Misión recomendó, por consiguiente, que se aplazara la convocatoria de una reunión regional de expertos hasta 1957 ó 1958. Mientras tanto, recomienda una serie de medidas que deberán tomarse para dar a tal reunión una base más sólida. En particular, opina que lo que puede hacerse inmediatamente es: i) robustecer y ayudar a los comités nacionales de trabajo y tratar de mejorar su posición en el respectivo país (Recs. 4, 5 y 6), y ii) cuidar especialmente de ayudar a diversas reuniones regionales más reducidas (Rec. 16).

d) Acuerdos sobre servicios especiales y preparación de otros documentos de investigación

El grupo de estudio antes de abandonar la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, quedó autorizado para disponer la realización de estudios especiales o trabajos de investigación relacionados con los objetivos de la Misión, mediante acuerdos sobre servicios especiales concertados por las Naciones Unidas. Se consideró que esto tendría una utilidad inmediata para reunir un material informativo objetivo que no podría obtenerse de otras fuentes, y ayudaría también a estimular e intensificar la labor nacional y regional de investigación sobre los problemas de la vivienda.

El grupo de estudio preparó sendos guiones para cuatro de estos estudios especiales, convino con personas competentes la preparación del trabajo e informó a las Naciones Unidas para que pudieran contratarse inmediatamente los servicios especiales con los interesados.

Los estudios solicitados (los guiones figuran en el punto 3) del apartado c) de la sección C.2 fueron los siguientes:

- i) Sistemas de ahorro y de préstamo en México, con especial referencia a su aplicación en otros países.
- ii) Estudio sobre los "barrios hongos" en Lima.
- iii) Las cooperativas de crédito en Chile y su contribución al problema de la vivienda.
- iv) Construcción de viviendas por empresas mineras e industriales en Chile.

Solicitáronse también algunos otros informes y estudios especiales que fueron enviados directamente al grupo de estudio al Centro Interamericano de Vivienda, antes de su partida de Bogotá, figurando entre dichos trabajos los siguientes:

- i) Participación de los arrendatarios en la gerencia y administración de un conjunto de viviendas (Coelho Neto, Río).
- ii) Cincuenta años de experiencia en vivienda cooperativa (El Hogar Obrero, Argentina).

e) Información a la Administración de Asistencia Técnica de las conclusiones y observaciones del grupo de estudio: dictamen sobre posibilidades de becas y capacitación, etc.

Se hizo todo lo posible por tener informada a la Sede de las Naciones Unidas - mediante la correspondencia que se envió - de todos los hechos importantes a

medida que se iban produciendo en cada país. También se comunicó rápidamente todo lo relativo a las posibles necesidades y oportunidades de becas (incluso sugerencias inmediatas para concederlas en Argentina, Brasil y Chile) y lo mismo se hizo con los acuerdos sobre servicios especiales de investigación y los informes sobre los distintos países acerca de cuanto se consideró que ofrecía un interés general. Copia de toda la correspondencia, memorandums y demás documentación preparada por el grupo de estudio fué regularmente enviada a la sede donde se llevó un archivo separado de la Misión. Además, en Lima, los miembros del grupo de estudio tuvieron la oportunidad de examinar el objeto de la Misión, sus propósitos y resultados con el Dr. Gustavo Martínez Cabañas, Director Adjunto de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. En Bogotá, el grupo tuvo asimismo la oportunidad de examinar sus recomendaciones con el Sr. Ernest Weissmann, Subdirector de la Subdirección de la Vivienda y de Desarrollo de la Comunidad de la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas con el Sr. Anatole A. Solow, Jefe de la División de Vivienda y Planificación de la Unión Panamericana, y con el Sr. Leonard Currie, Director del Centro Interamericano de Vivienda.

Preparáronse con relación al trabajo de la Misión otros varios memorandums, bibliografías y notas, incluso sugerencias para futuros proyectos concretos. Entre estos, se sugirió a la Unión Panamericana un proyecto de investigación que se realizaría ulteriormente en el Perú.

El grupo de estudio asesoró también a muchas personas e instituciones sobre los programas de becas tanto de las Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos.

f) Aptitud del sistema de financiamiento

Se ha intentado presentar este aspecto del problema en la Sección B, y particularmente en la tercera parte. El propósito del grupo de estudio fué hacer una presentación ordenada y sucinta de principios y conclusiones, muchos de los cuales han sido ya adoptados por otras organizaciones, entidades y grupos. Sin embargo, la exposición puede ofrecer un nuevo instrumento para formular y coordinar las opiniones y los programas. El grupo cree que aunque ya se han publicado muchas de las conclusiones y recomendaciones, este nuevo intento puede servir de estímulo para ocuparse de una necesidad aun más importante hoy en día, uniendo e integrando bien los distintos conceptos en síntesis, que permitan una aplicación más práctica y que sea generalmente aceptada.

5. Ordenación del informe

La mayor parte del análisis del grupo de estudio y de sus recomendaciones, se encuentra en las secciones B y C, a saber:

B. Análisis del problema y observaciones generales

En esta sección se presenta una estructura y clasificación de la materia, y en ella pueden tener cabida nuevas observaciones y también las conclusiones adoptadas por misiones anteriores, entidades u organizaciones en este hemisferio.

C. Recomendaciones para la cooperación técnica internacional

En esta sección el grupo de estudio propone que las Naciones Unidas adopten ciertas medidas con el objeto: i) de mejorar su presente sistema de preparar los programas y la coordinación de la asistencia técnica en el campo de la financiación de la vivienda, y ii) de establecer una base adecuada para futuras reuniones de expertos, así como para otras clases de asistencia técnica. En esta sección figuran también recomendaciones sobre programas concretos de asistencia técnica, como los relativos al intercambio técnico y administrativo, investigación y capacitación. Finalmente se incluyen ciertas recomendaciones para su aplicación inmediata, como el nombramiento de un experto regional, sus funciones, y el programa que se propone para 1956-1957.

Así ordenado este informe, el grupo de estudio cree que su aportación a la cooperación técnica en la región contribuirá a adelantar en la tarea de dar a los ideales internacionales forma concreta en disposiciones y programas prácticos de trabajo. Impresionaron al grupo de estudio la ordenada presentación y el análisis general de los problemas de vivienda de interés social logrados por las naciones latinoamericanas en la Décima Conferencia Interamericana (1954). Espera que sus propias conclusiones ayuden a hallar los medios prácticos para seguir avanzando, utilizando los elementos con que cuentan las Naciones Unidas.

Este informe ha sido preparado con grandes dificultades y apremios de tiempo, y algunas de sus recomendaciones pueden ser motivo de discrepancias, pero, no obstante, el grupo de estudio lo presenta con la creencia de que contiene material útil para su examen y discusión, pues sólo mediante una honrada discusión de ideas es posible subsanar los errores y lograr un armónico y firme progreso humano.

B. ANALISIS DEL PROBLEMA Y OBSERVACIONES GENERALES

1. PRESENTACION ESQUEMATICA DEL PROBLEMA: REDUCCION DEL COSTO Y AUMENTO DE LOS RECURSOS UTILIZABLES

a) Presentación esquemática del problema

Los objetivos asignados al grupo de estudio requieren como trámite esencial que se haga una estimación preliminar del problema del financiamiento de la vivienda en América Latina tal como se presenta hoy día, y un análisis de los principales elementos que lo integran.

Tal estimación es la que se presenta en esta parte del informe, y se basa en el estudio de los documentos pertinentes preparados por las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, así como también en las propias observaciones del grupo de estudio durante su viaje. De estos estudios y observaciones, la Misión ha deducido una serie de recomendaciones generales para mejorar la situación, resumiendo sus opiniones sobre los aspectos técnicos que deben ser tenidos en cuenta al formular los programas de financiamiento de la vivienda y de mejoramiento de la comunidad en América Latina.

De acuerdo con los estudios realizados por la Organización de Estados Americanos, la "solución" del problema de la vivienda de interés social requeriría la inversión, en el transcurso de un período de 30 años, de una suma algo mayor que la que se invierte actualmente en todos los tipos de construcción y que se calcula en 1.336.300.000 dólares por año. Entre una tercera y una cuarta parte de esta suma se destina actualmente a la construcción de viviendas de todas las clases en América Latina. Por otro lado, se ha demostrado que al menos dos tercios de la población de América Latina carece de la capacidad económica suficiente para pagar las viviendas que se construyen hoy en día.

¿Cómo, pues, pueden iniciarse y llevarse adelante los programas de vivienda?

En opinión del grupo de estudio, hay dos aspectos fundamentales que constituyen la médula de los problemas de financiamiento que se debaten corrientemente: es posible reducir los "costos" actuales de la vivienda adecuada, y es posible aumentar y utilizar con mayor eficacia los distintos recursos dedicados a la misma. Es necesario prestar atención a ambos aspectos.

Estas dos posibilidades requieren, a juicio del grupo de estudio, dos clases de medidas: i) la reorientación de los programas nacionales de vivienda, en general (Observación 1); y ii) una correspondiente reorganización de los sistemas financieros relacionados con la vivienda (Observación 2). Como en las dos secciones siguientes de esta parte del informe (B.2 y B.3) se examinan con mayor detalle estos aspectos, la presentación se limitará aquí a las observaciones generales del grupo sobre las posibilidades de reducir los costos actuales de la vivienda adecuada y de aumentar los recursos dedicados a la vivienda de interés social.

Las observaciones del grupo están circunscritas a la estructura teórica general que permite definir el problema económico de la vivienda como una discrepancia entre el costo y la capacidad de pago. Pero el grupo de estudio desea aclarar que no consideró que su misión consistiera únicamente en buscar recursos financieros, los cuales, en la mayoría de los casos, no serían empleados en el momento actual sino en repetir los errores del pasado, por falta de una política y de unos programas nacionales de vivienda. La Misión se preocupó más bien de descubrir y tratar de movilizar, para fines de vivienda, los recursos ya existentes en todos los países de América Latina, incluso los recursos monetarios en general, y también los recursos potenciales en fuerza de trabajo, materiales de construcción y ahorro. El grupo de estudio consideró que con estos recursos existentes y potenciales, adecuadamente explotados, utilizados y aprovechados para ayudar de modo honrado, diligente y continuo las instituciones gubernamentales apropiadas, podría avanzarse mucho en la solución del problema de vivienda dentro del marco de los planes y programas del desarrollo económico general.

Parece ya evidente que mucho más importante que el dinero para remediar las necesidades de vivienda, es abordar con gran amplitud el problema y crear una conciencia pública y una firme determinación de resolverlo. Estos factores deben expresarse mediante políticas y programas nacionales de vivienda, con perspectivas de continuidad administrativa y de apoyo de las altas esferas para las instituciones encargadas de llevar a cabo tales políticas y programas. Pero, salvo raras excepciones, el grupo no encontró tales elementos durante su viaje por América Latina. Por regla general lo que encontró fué el problema planteado en términos costosos, fragmentarios, circunstanciales y aparatosos u ostentosos, lo que en muchos casos da como único resultado el que se agoten los fondos públicos de que se dispone, con la consiguiente paralización virtualmente de toda la construcción de viviendas de interés social.

b) Reducción de los costos

En términos generales, los costos de la vivienda pueden dividirse en cuatro grandes grupos: 1) el costo de adquisición del terreno; 2) la urbanización o preparación del terreno y los costos de construcción; 3) los costos de financiamiento; y 4) los gastos de conservación y otros afines.

1) Adquisición de terrenos

En la vivienda urbana, el constante aumento del valor del terreno, es, sin duda alguna, uno de los factores que más contribuye al alto costo de la vivienda. Tal aumento es aún mayor en las ciudades de mayor expansión, donde se acentúan las correspondientes necesidades de nuevas viviendas. También se registra ese aumento de modo especial en los países que atraviesan por graves períodos inflacionarios, donde la gente se siente prácticamente compelida a invertir el dinero en solares y edificios como medio de proteger el valor de sus ahorros.

En la mayoría de los países de la América Latina que visitó la Misión, encontró ésta que los costos de los terrenos urbanos eran en general muy altos y que iban en aumento. Cree el grupo de estudio que la situación en su conjunto es tan grave que requiere que se haga algo inmediatamente. El aumento del valor de la tierra es un hecho inevitable, pero en concepto del grupo, pueden adoptarse medidas para que tales aumentos sirvan para dar impulso a los programas de vivienda y no para impedirlos, como ha sucedido hasta ahora.

Las recomendaciones del grupo de estudio abarcan dos aspectos de la cuestión: i) la adquisición de terrenos por las autoridades, que deben reservarlos para su futura urbanización (Observación 3); y ii) la aplicación de impuestos sobre los terrenos junto con un sistema de exenciones para los grupos de ingresos reducidos (Observación 4).

Respecto al primer punto, el grupo de estudio considera importante utilizar de algún modo para los programas de vivienda, la potencialidad de financiamiento producida por la plusvalía de la tierra, y esboza algunas ideas sobre este tema en la siguiente subsección c). En cuanto al segundo punto, el grupo considera necesario emprender un estudio completo de la utilidad y los efectos de los diferentes tipos de impuestos aplicables, tales como: i) los impuestos sobre la propiedad personal o patrimonio, que ofrece ventajas sociales; ii) los impuestos prediales, que pueden ser administrados localmente; y iii) los impuestos sobre la plusvalía del terreno, que se aplican ya en varios países, aunque su administración presenta a veces dificultades de orden legal y social.

2) Urbanización y construcción

El grupo de estudio durante su viaje pudo llegar a la conclusión de que tanto la construcción como la urbanización están fuertemente afectadas: i) por la falta de programas de carácter permanente; ii) por la falta de coordinación entre los programas de vivienda, obras públicas, e instalación de servicios públicos; iii) por la falta de la adecuada investigación tecnológica; y iv) por la carencia de sistemas de disposición, depósito y almacenamiento de los materiales.

Falta de programas de carácter permanente

Como se ha observado, existe una falta general en la esfera de los programas de vivienda. La mayoría de los "programas" que existen, abarcan aspectos parciales del problema, y sólo con raras excepciones reciben la debida atención desde el punto de vista nacional. Además, estos programas, tal como existen, son administrados de una manera esporádica sin sentido de permanencia. Naturalmente, esto ha impedido el desarrollo de las industrias de la construcción, que dependen de que los pedidos afluayan de modo regular para poder utilizar bien su capacidad productiva. Y ha impedido también la adopción de métodos más modernos de producción de materiales de construcción, que darían como consecuencia una reducción de sus costos. Ha demorado asimismo la especialización de la mano de obra y la continuidad del empleo, afectando adversamente tanto a los que necesitan la vivienda como a los trabajadores que ganan su vida en la industria de construcción.

Falta de coordinación entre los programas de vivienda, obras públicas y servicios públicos

Bien conocida es la falta de coordinación en América Latina entre los proyectos y programas de vivienda y de obras públicas, y la instalación de servicios públicos. Tal falta de coordinación tiene una repercusión inmediata en los costos de la vivienda, especialmente por lo que hace a ciertos elementos, como, por ejemplo, construcción de calles, aceras, abastecimiento de agua y alcantarillado, electricidad, etc. Otras complicaciones posteriores debidas a la falta de coordinación de los servicios públicos, aumentan el costo de los servicios sociales y de transportes.

En la mayoría de los países visitados funcionan algunas oficinas de planificación urbana, pero generalmente no están bien coordinadas con los organismos ejecutivos del gobierno y carecen de la autoridad suficiente.

El grupo de estudio considera que es urgente mejorar esta situación. Aunque el problema estriba en la preparación de los programas, abarca también la necesidad de mejorar fundamentalmente el sistema de administración pública y de dar una nueva estructura a las oficinas locales relacionadas con el problema. (Observación 5).

Falta de investigación y de estudios tecnológicos

El grupo de estudio se cercioró durante su viaje de que los costos de la construcción y del equipo corrientes en América Latina son muy altos. Varios de los debates de mesa redonda dirigidos por el grupo ofrecieron abundante testimonio de que los costos podrían reducirse mucho si se realizaran más estudios e investigaciones tecnológicos sobre la mejor utilización de los materiales de construcción, el emplazamiento y la organización de la industria, la uniformidad de ciertos productos, el uso de materiales nuevos, la mejor comprensión de los factores básicos de población y de las condiciones climáticas, etc. Especial interés reviste el disponer de planos de casas menos costosas pero adecuadas, con el objetivo particular de reducir el costo en dinero de la edificación, utilizando así de mejor modo los recursos dedicados a la vivienda mediante el sistema del esfuerzo propio con ayuda externa y otros medios similares. (Observación 6).

Durante su viaje la Misión pudo observar el interés de las universidades y de los profesionales por llevar adelante estudios e investigaciones sobre la vivienda. Un obstáculo principal al respecto lo constituye la carencia de fondos para emprender tales actividades. Los gobiernos deberían apoyar tales estudios e investigaciones, teniendo en cuenta que la modesta inversión que se requiera para ello pronto habría de quedar compensada con los beneficios de un mayor progreso nacional en el campo de la vivienda. (Observación 7).

Urgente es intensificar los programas de investigación del Centro Interamericano de Vivienda, y necesario es también establecer con el debido apoyo nuevos centros o dependencias de investigación y tecnología de la vivienda, programa en el que podría colaborar el Centro Interamericano de Vivienda como se indica más adelante. (Observación 8).

Carencia de sistemas para disponer de los materiales y para su almacenamiento

Como consecuencia de la falta de programas de vivienda, se ha prestado muy poca atención a los sistemas de disposición, depósito y almacenamiento de los materiales de construcción. Generalmente los materiales se adquieren a medida que se van haciendo las obras. Como resultado de ello, algunas de estas obras quedan paralizadas parcialmente porque no llegan a tiempo el hierro, el cemento, las puertas, las ventanas, las instalaciones sanitarias, etc., lo que tiende a aumentar el costo general, especialmente porque hay que seguir pagando la mano de obra. Las deficiencias en poder disponer de los materiales, y en su depósito y almacenamiento tienden también a elevar los costos de los mismos, por las dificultades en las fechas del transporte, los recargos que se imponen a los pedidos que han de despacharse urgentemente y el aumento de precios característico en los materiales y artículos que se sabe que escasean y que son

necesarios para terminar ciertas obras. Los gobiernos deberían prestar especial atención al problema del orden en que se sirven los pedidos de los materiales de construcción y al establecimiento de sistemas para disponer de estos materiales teniendo en cuenta la importancia general que reviste este aspecto en el problema de la vivienda para estimular un buen desarrollo industrial. (Observación 9).

3) Costos de financiamiento

Al considerar el problema del costo de financiamiento de la vivienda, el tipo de interés que se carga es sólo uno de los factores que deben tenerse en cuenta. Es innegable que este tipo de interés tiene una influencia considerable en el costo total de la vivienda y debe procurarse mantenerlo lo más bajo posible, pero no tanto que destruya el incentivo del posible inversionista privado, a menos de que el gobierno subvencione la diferencia entre el rendimiento del capital en las inversiones ordinarias privadas y el que se obtiene en las inversiones de vivienda de interés social.

Las deficiencias señaladas anteriormente en los puntos 1) y 2), son también factores que crean costos elevados de financiamiento, ya que aumentan el capital necesario para la realización de los proyectos de vivienda, y prolongan también el tiempo necesario para terminar la construcción. Los costos de financiamiento tienen estrecha relación con la suma de capital invertido y con el tiempo que se requiere para su recuperación.

El empleo de los recursos que no sean monetarios de los futuros inquilinos o propietarios de la vivienda ayuda especialmente a reducir el costo inicial en dinero de la vivienda, y permite que las instituciones financieras interesadas extiendan su ayuda pecuniaria a sectores más amplios.

No hay duda de que los costos de financiamiento pueden reducirse considerablemente. Una mejor distribución de los gastos entre las partes afectadas resultará también útil, pero será necesario distinguir más claramente entre los principales elementos interesados: las personas que ocupen la vivienda y los demás sectores públicos y privados que intervienen. Dividiendo los costos totales entre los interesados, corresponderá pagar menos a cada grupo o sector. (Observación 10).

4) Gastos de conservación y otros afines

La carencia de servicios organizados para atender a la conservación de las obras contribuye a su alto costo. Algunos experimentos llevados a cabo en grandes grupos urbanos de viviendas y en edificios multifamiliares, han puesto de manifiesto las ventajas de tales servicios organizados, no sólo para obtener costos más bajos, sino también para estimular la eficiencia en la administración de las obras y una mayor duración de los materiales empleados. Además, esto evita la tendencia de los adjudicatarios a hacer cambios y adiciones, mal concebidos frecuentemente, sin noción alguna de los materiales que deben usarse, causando así graves deterioros en la edificación.

El grupo de estudio considera también que los recursos de los arrendatarios o futuros propietarios pueden utilizarse mejor en la construcción así como en la conservación posterior y en el suministro de servicios de la comunidad. Para esto serán necesarios la ayuda y el estímulo del gobierno, especialmente con respecto a la organización de la comunidad. (Observación 11).

c) Aumento de los recursos utilizables

El grupo de estudio encontró que eran favorables las perspectivas para el aumento de los recursos monetarios, humanos y materiales aplicables a los programas de vivienda de interés social. Por falta de tiempo, no pudo llevar a cabo por sí mismo estudios detallados al respecto; pero, durante el viaje, recomendó a las Naciones Unidas que se hicieran estudios específicos en varios países donde determinados planes y programas característicos han dado resultados importantes. En opinión del grupo, estas investigaciones deberían quedar terminadas lo más pronto posible, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, para su publicación y distribución general y para su inclusión tanto en el programa regional de investigación que se propone como en la documentación de referencia para cualquier reunión regional de expertos que se pueda celebrar. (Observación 12).

1) Recursos de los ocupantes

El grupo de estudio observó que por lo que hace a la mayoría de los países visitados, en los actuales programas de vivienda no se utilizan cabalmente los recursos de los ocupantes presentes o futuros de las viviendas. (Observación 13). La Misión encontró en varios países abundantes pruebas de la capacidad de ahorro presente y potencial de personas que habitaban en barrios de tugurios, y de otras que necesitaban vivienda, como por ejemplo, socios de asociaciones de crédito y de cooperativas, y de agrupaciones para la construcción de la vivienda mediante el esfuerzo propio con ayuda exterior. La Misión quedó especialmente impresionada por el dinámico y rápido incremento adquirido por los sistemas de ahorro y préstamo en países como Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay. Según se explica más adelante, el grupo ha sugerido que se concierten acuerdos sobre servicios especiales para el estudio de algunos de los siguientes aspectos:

La proliferación de los barrios en Lima (Perú) donde, sin dirección u orientación de ninguna entidad oficial, los habitantes de los tugurios están haciendo relativamente grandes y, muchas veces, imprudentes inversiones en materiales y trabajo en la construcción de viviendas durante períodos de muchos años.

Los sistemas de ahorro y préstamo, con referencia especial a las experiencias de México y América Central.

El desarrollo de cooperativas de vivienda y asociaciones de crédito en Chile, notable demostración del deseo de los trabajadores de asociarse en grupos de mayor seguridad económica y protección, para la adquisición, división en lotes y urbanización de terrenos y construcción de casas.

El grupo preparó también un informe especial sobre la organización de los programas de la comunidad y el trabajo social en el conjunto de viviendas de Coelho Neto en el Brasil.

2) Recursos de los empleadores

Se observa en algunos países que encuentran resistencia las medidas que obligan a los empleadores a construir casas para sus empleados. No obstante, la

Misión estimó razonable la conclusión de que una inversión normal y moderada en vivienda hecha por los empleadores no originará unos costos tan elevados que afecten a su capacidad productiva. (Observación 14). En efecto, como lo ha demostrado la experiencia de muchas organizaciones industriales que han construido viviendas o han patrocinado su construcción para sus empleados en Brasil, Chile, Colombia (particularmente en la zona de Medellín) y México, los costos de la vivienda están más que compensados por el aumento de la productividad de los trabajadores, menos cambios de personal y menos faltas al trabajo.

La utilización de las reservas y de las posibilidades de crédito de las organizaciones profesionales puede atenuar la necesidad de que los empleadores tengan que hacer una importante inversión directa en vivienda. Además, los préstamos de las organizaciones oficiales a los empleadores para destinarlos a vivienda pueden hacerse probablemente con tipos de interés más favorables y plazos de amortización más cortos que los que pueden concederse individualmente a los ocupantes de las viviendas.

Existe finalmente una interesante posibilidad de obtener nuevos recursos por medio de la planificación por zonas, el arreglo y la urbanización por parte de las autoridades públicas de terrenos reservados para el emplazamiento de futuras industrias, con venta eventual o sin ella a los empleadores. Esto se ha hecho en la ciudad de Acapulco (México) según la información recibida por el grupo de estudio. El financiamiento de tales operaciones se reduce a un "período de espera"; las autoridades compran los terrenos a bajo precio y los revenden al cabo de ese "período de espera" a precios que no deben ser de especulación, pero que cubren los gastos que haya habido. Un programa para reservar terrenos públicos es indispensable, desde luego, si los recursos de los empleadores han de emplearse con prudencia, dedicándolos a tales planes.

El grupo de estudio recomendó que se efectuase un estudio especial acerca de varios de los aspectos mencionados: i) sobre la contribución obligatoria y voluntaria de las empresas privadas a la construcción de vivienda en Chile y ii) sobre los efectos del impuesto del 3% sobre el importe de las nóminas que pagan las empresas en el Perú para contribuir a los programas de vivienda y de higiene pública.

3) Inversiones del capital privado en vivienda

El grupo observó que se practica hoy mucho menos la forma tradicional de financiar la vivienda por medio del capital privado. Los capitalistas privados que en un principio invertían ordinariamente su dinero, en algunos tipos de vivienda, se muestran desanimados por las leyes que regulan los alquileres y por la congelación de éstos, que son característica de muchos países de América Latina. Muchos inversionistas financieros prefieren, además, las operaciones a corto plazo.

La Misión considera que es necesario adoptar medidas para: i) analizar los obstáculos oficiales; ii) hacer participar a los inversionistas en planes de crédito para la vivienda; y iii) establecer un nexo con los programas oficiales de vivienda con miras a reglamentar y regular en términos cualitativos la colaboración del capital privado. (Observación 15).

La Misión estima difícil ofrecer recomendaciones concretas en este momento, debido a que se carece de la experiencia y de los estudios necesarios sobre estos aspectos del panorama que ofrece la vivienda. Sin embargo, parece apropiado hacer algunos comentarios generales con relación a los dos sectores principales que han llamado la atención de los miembros del grupo de estudios.

Respecto a los posibles inversionistas financieros, el grupo encuentra que hasta ahora muy escasos han sido los intentos realmente serios y de carácter permanente para adaptar su acción a los sistemas oficiales de crédito para la vivienda y en realidad no existen análisis ni informes que justifiquen la impresión general de que tal colaboración es imposible. Lo que en opinión del grupo constituye la esencia de este asunto es la falta de planificación en los mercados financieros de los países de América Latina. A lo que la Misión considera como tipos de rendimiento sumamente bajos, corresponde no obstante, una importante inversión puramente voluntaria en varios tipos de hipotecas y otros valores. Algunos países han empleado la inversión semiobligatoria, particularmente de las reservas y los fondos especiales que exige la ley, para robustecer sus sistemas oficiales de crédito. Además, se han ampliado y lo siguen siendo varios sistemas que presentan la inversión en deuda pública como una sustitución del pago de impuestos.

El problema de movilizar los ahorros personales para financiar la vivienda, así como otros tipos de financiamiento tropieza desde luego en muchos países de América Latina con la dificultad de una continua depreciación del valor real del dinero ahorrado. Acaso sea posible mitigar estas pérdidas y estimular de este modo el ahorro, emitiendo títulos con garantía del valor adquisitivo de su importe y de los que puedan disponer las instituciones financieras y los particulares.

En varias partes de este informe se habla de la participación de los diferentes sectores en operaciones concretas, ajustando sus diferencias en cuanto al rendimiento y a la capacidad de pago. A los miembros del grupo de estudio les parece ésta una idea en la que cabe cifrar bastantes esperanzas. Sin embargo, la relación directa entre el inversionista privado y el beneficiario de la que se ha llamado con toda propiedad "casa barata" presentará sin duda diferencias muy costosas para el sector público a que se destina. El grupo de estudio, por ejemplo, encontró que la falla del llamado bono reajutable recientemente propuesto en Chile, consiste precisamente en la obligación del deudor de pagar la diferencia resultante de la pérdida de valor real en el título. Por otro lado, se encontró, no obstante, que en varios países (Uruguay, por ejemplo) el empleador paga un subsidio para el crédito hipotecario, lo que hace en cierto sentido reteniendo aumentos de jornales y salarios, eximiendo así al sector puramente gubernamental de obligaciones que aumentan incesantemente.

La Misión estima que la estructura general de la vivienda ofrece otras muchas oportunidades que admiten inversiones de autofinanciamiento para el sector voluntario privado. En particular, el desarrollo industrial necesario para los programas de vivienda podría recibir la orientación y ayuda de los organismos oficiales de vivienda. En todo caso, naturalmente, el Estado debe crear ante todo un mercado estable, garantizando tanto los préstamos como el interés en términos monetarios y reales. (Observación 16).

/...

En cuanto al sector de los inquilinos, sabido es que gran parte de las viviendas urbanas de costo reducido en América Latina están hoy en poder de grandes inversionistas que combinan su interés en los alquileres bajos, que el hacinamiento hace lucrativos, con el interés suplementario de la plusvalía de los terrenos urbanos bien situados. La inclusión de estos sectores en los programas de crédito de los organismos de vivienda, de acuerdo, naturalmente con sistemas de préstamos condicionados, suministraría en opinión del grupo una importante fuente de fondos de contrapartida para ampliar los programas de mejoramiento de vivienda. Como ocurre con otros sistemas que ya han sido comentados, esta clase de organización puede tener por objeto intensificar la intervención municipal en la vivienda, especialmente de las funciones de reglamentación e inspección sanitaria. (Observaciones 17 y 18).

4) Impuestos sobre la edificación de lujo

La llamada "vivienda de lujo" es un fenómeno económico y social que probablemente no puede ser evitado de modo efectivo en América Latina; pero del cual considera el grupo de estudio que pueden derivarse más beneficios para los sectores de la población de ingresos reducidos. Con los impuestos especiales sobre las viviendas de lujo se logran dos resultados útiles: i) tales impuestos ayudan a reducir en cierta medida el volumen de estos tipos de construcción, sin graves complicaciones administrativas; y ii) tales impuestos producen nuevos recursos, para su aplicación, al menos en parte, a los programas de vivienda de interés social y al desarrollo de la comunidad. Como ocurre con los impuestos sobre la plusvalía, la Misión cree que los impuestos sobre la construcción de costo elevado pueden ser administrados localmente, y ser empleados de esta suerte para intensificar el interés municipal por los programas de vivienda y de desarrollo de la comunidad. (Observación 19).

5) Recursos oficiales

El grupo de estudio considera que es algo prematuro adelantar opiniones acerca de la cantidad o magnitud de los recursos oficiales que los gobiernos deben dedicar a la vivienda. Es éste un asunto que deberá determinarse para cada país teniendo en cuenta un gran número de factores variables. Debería tenerse siempre como mira un crecimiento y desarrollo social y económico equilibrado; pero que esto signifique que la organización nacional de vivienda deba recibir anualmente un 3% del presupuesto nacional (como en Costa Rica) o que el X por ciento del total de la renta nacional deba encauzarse hacia la construcción de viviendas, es cosa que no puede decirse categóricamente sin conocer las demás necesidades, finalidades y factores que rigen la situación económica y social de un país, así como su producción. Pero algunas conclusiones parecen obvias al grupo de estudio.

Será necesario ciertamente que los gobiernos centrales o nacionales, asignen de un modo regular los fondos destinados al financiamiento de la vivienda y del desarrollo de la comunidad, y que se hagan cargo también de la orientación inmediata de los programas. (Observación 20). La Misión cree que cualquiera que sea la forma concreta de asignar fondos para la vivienda, es necesario que las sumas que se señalen lo sean en forma tal que, i) la institución receptora pueda hacer planes a plazo más o menos largo con una seguridad financiera; y ii) tales fondos deben estar ajustados a un valor efectivo, considerando el poder adquisitivo real del dinero. (Observación 21).

El establecer asignaciones regulares para la vivienda constituye el primer paso hacia el desarrollo de programas de vivienda con continuidad y permanencia, pero el grupo de estudio cree que es igualmente importante que exista una institución u organismo competente claramente cuya finalidad sea hacer uso de tales fondos, con la autonomía y capacidad técnica necesarias. (Observación 22).

La Misión considera también especialmente útil una mayor participación efectiva de los organismos de gobierno local en los programas de vivienda y desarrollo de la comunidad. (Observación 23). Anteriormente se mencionó la posibilidad de reforzar los recursos locales por medio de la administración local de impuestos sobre los terrenos y sobre la construcción de lujo. En opinión del grupo de estudio, los gobiernos nacionales deberían consignar también en sus presupuestos partidas para reforzar los recursos municipales dedicados a vivienda.

El grupo de estudio comprende las dificultades que presenta la organización de oficinas adecuadas para ocuparse de la vivienda en la órbita local. No obstante, considera que el establecimiento de tales oficinas debe ser un asunto de especial preocupación para los ministerios o instituciones semiautónomas encargadas del problema en la órbita nacional, y que ellos deben prestar su ayuda para la administración local de los problemas de vivienda y de desarrollo de la comunidad, al menos en las primeras etapas de su funcionamiento. (Observación 24).

6) Recursos internacionales

En Chile, que fué uno de los países visitados, el grupo de estudio advirtió que algunos expertos consideraban imposible un financiamiento interno suplementario de los programas de vivienda y recomendaron en consecuencia que se tratara de obtener empréstitos extranjeros para los programas de viviendas en Chile. Sin embargo, esta medida fué defendida solamente por una minoría de los economistas consultados. Hoy en día, en Chile y en otros países, se reconoce como práctica una medida más importante que se refiere a la ayuda internacional para preparar los programas y utilizar los elementos de la estructura y los materiales de construcción que pueden obtenerse en el comercio exterior. La Misión cree que tal propuesta es acertada como una primera medida, y así se recomendó para su estudio en la Décima Conferencia Interamericana; pero que es prematuro todavía considerar la creación de un Banco Interamericano de Vivienda, ya sea privado u oficial.

A juicio de la Misión, la posibilidad de intercambio de materiales de país a país o de una región a otra, está subordinada al desarrollo de planes para las industrias básicas y los transportes en cada país. El grupo de estudio recomienda, por consiguiente, que, con carácter más o menos inmediato, se persigan tres objetivos: i) que cada país prepare una política para las industrias de materiales de construcción dentro de su programa de vivienda, estableciendo normas, adoptando leyes y reglamentos de construcción, y también consolidando y regulando el correspondiente mercado. (Observación 25); ii) que el país considere la posibilidad de financiar la importación de equipo y maquinaria para las industrias de materiales de construcción por medio de créditos externos, especialmente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (con garantía del Estado) y de la nueva Corporación Financiera Internacional (Observación 26); y iii) que los interesados en programas de vivienda de interés social intensifiquen el intercambio de documentación con el objeto de realizar gradualmente estudios sobre la posible reducción de costos por medio del intercambio comercial, para lo cual los gobiernos podrán cooperar reduciendo las tarifas aduaneras, los impuestos, etc. (Observación 27).

Por el momento, vale la pena señalar que, a juicio de la Misión, el utilizar de modo esporádico los excedentes de la capacidad de exportación para importar maquinaria, herramientas y elementos prefabricados, constituye una variación interesante del concepto bien establecido de los programas de vivienda como instrumentos anticíclicos. (Observación 28). Señaláronse a la atención del grupo varios ejemplos, como, verbigracia, el de países de América Latina en que el exceso de ciertos productos o materias primas se ha permutado por elementos prefabricados, maquinaria, etc., de los que hay excedentes, que están disponibles para su exportación en algunos países europeos.

En conclusión, la Misión desea dejar en claro su posición en cuanto a la utilización de los recursos internacionales como ayuda para resolver los problemas del financiamiento de la vivienda en los países de América Latina. La vivienda es fundamentalmente un problema nacional que requiere un esfuerzo nacional para resolverlo. Los recursos externos pueden ser especialmente importantes y útiles, no para el financiamiento directo de la construcción de viviendas, sino para la inversión en las industrias de la construcción y de los materiales de construcción, y sobre todo, para la ayuda técnica, incluso la racionalización, la mayor eficiencia y la uniformidad, así como para el diseño de la unidad de vivienda, la investigación sobre la misma, sus componentes, su vecindario y los servicios públicos. De este modo, los recursos internacionales pueden contribuir decididamente y con carácter constructivo a atenuar las presiones inflacionarias y las dificultades de las balanzas de pagos en las economías nacionales, en vez de aumentar tales presiones y dificultades.

2. ORIENTACION DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA

a) Elementos económicos generales

Los programas de vivienda en América Latina no están orientados de un modo amplio y debe definirse más claramente lo que representa la vivienda con relación a los programas nacionales generales de desarrollo económico y social. La Misión encontró que, debido a que los programas de vivienda peculiares de la región enfocan sólo parcialmente el problema, dejan de considerarse en ellos sus diversos aspectos económicos, sociales y tecnológicos. Por lo tanto, las instituciones y organizaciones existentes que se ocupan del problema de la vivienda no lo abordan en los términos globales que son necesarios para movilizar la totalidad de los recursos.

Antes de emprender cualquier programa de mejoramiento de la vivienda, o de considerar lo que implica en su aspecto económico y financiero, es necesario responder (por lo que hace a cada zona concreta y a cada grupo social) las tres preguntas fundamentales siguientes:

- I. ¿Qué mejoras deben hacerse?
- II. ¿Quiénes deben realizar tales mejoras?
- III. ¿Cómo puede el gobierno cerciorarse de que tales mejoras se llevan a cabo?

A continuación se traza un esquema de los conceptos correspondientes a las tres categorías señaladas:

I. ¿Qué mejoras deben hacerse?

Elementos materiales de la casa; los componentes de su costo:

A. Construcción

1. Terreno
2. Materiales y equipo fijo
3. Diseño (y capacidad)
4. Métodos de construcción
5. Mano de obra

B. Equipo

1. Muebles, etc.
2. Equipo de conservación y limpieza

C. Servicios externos

1. Públicos

- a) agua
- b) alcantarillado
- c) electricidad
- d) calles y aceras
- e) parques

2. Comunes

- a) mercados y centros de aprovisionamiento
- b) centros de higiene
- c) servicios docentes
- d) recreo y deportes
- e) policía y servicio de bomberos
- f) transportes y regulación del tránsito
- g) comunicaciones

II. ¿Quiénes deben realizar las mejoras?

Sectores interesados en el mejoramiento de la vivienda:

A. Demanda

1. Propietarios ocupantes

- a) individuos y familias
- b) grupos que practican el método del esfuerzo propio con ayuda externa
- c) cooperativas
- d) asociaciones de ahorro y préstamo
- e) asociaciones obreras y otras

2. Arrendatarios
3. Otros propietarios

B. Oferta

1. Empleadores
2. Inversionistas
 - a) caseros
 - b) constructores, agentes de la propiedad inmobiliaria
 - c) instituciones de préstamo
 - d) terratenientes
 - e) empresas urbanizadoras
3. Industria de la construcción (aspectos relativos a la administración, la organización, el capital y el trabajo)
4. Industrias de materiales
5. Otras industrias afines: combustibles, transportes, etc.
6. Empresas urbanizadoras y de servicios públicos.

III. ¿Cómo puede el gobierno cerciorarse de que las mejoras se llevan a cabo?

Instrumentos de intervención.

A. Públicos

1. Indirectos: Impuestos en dinero, en especie o en trabajo
Subsidios
2. Intervención directa: en el mercado (ordenanzas de construcción, fijación de precios, etc.)
en la propiedad (expropiación, etc.)

B. Comerciales

1. Préstamos: Cantidad
Condiciones
2. Seguros: de préstamos y alquileres
3. Agencias de alquiler de casas
4. Construcción por organismos oficiales: para vender
para alquilar
5. Compra y venta: de terrenos
de materiales

C. Administrativos

1. Asistencia técnica (incluso trabajo social)
2. Investigación
3. Publicaciones

El grupo de estudio considera que para contar con las instituciones y los mecanismos adecuados de financiamiento es indispensable abordar en forma integral los programas de vivienda, tal como queda esbozado anteriormente. Una orientación de este tipo debe ir a la par con los resultados de estudios especializados, como los que se indican en la Sección C. Al llegar a una concepción más amplia y completa de los programas de vivienda y a la evaluación de los resultados de los estudios especializados relacionados con la movilización de recursos, debe darse importancia, i) al intercambio científico y administrativo entre funcionarios públicos, expertos y técnicos, por medio de congresos, seminarios o reuniones, distribución de publicaciones y correspondencia con las organizaciones nacionales e internacionales; y ii) al estímulo prestado por la ayuda e intervención de los especialistas de las organizaciones internacionales.

Como se detalla en la Sección C., el grupo de estudio juzga que puede desarrollarse un programa de acción internacional para hacer uso de instrumentos y métodos más eficaces a fin de tratar el problema. En opinión del grupo, corresponde a las organizaciones internacionales interesadas el tomar la iniciativa a fin de establecer los nuevos conceptos integrales para enfocar el problema, revisando las teorías de programación económica que, como se comenta más adelante, se aplican sin resultados en el campo de la vivienda.

El grupo advirtió que existe un señalado acuerdo general sobre los métodos necesarios de acción, singularmente entre los economistas especializados en el problema de la vivienda y que se hallan al servicio de las Naciones Unidas, de la Unión Panamericana y de la Administración de Vivienda y Financiamiento del Hogar de los Estados Unidos. Varios economistas de la Comisión Económica para la América Latina también dieron a conocer al grupo su creciente interés en la materia y la comprensión de los problemas que la misma entraña. (Véase la Rec. 32 en la Sección C).

b) Conceptos corrientes de programación económica de vivienda*

Los adelantos conceptuales logrados por el personal técnico de esta última organización, la Comisión Económica para América Latina, parecen al grupo de estudio muy importantes no sólo para la programación económica en general, sino también como antecedentes para el desarrollo de conceptos de programación económica de la vivienda. En los varios informes de la citada Comisión y otros documentos suyos, como el Estudio preliminar sobre la técnica de la

* En esta versión española se han incluido varias modificaciones a esta sección y a la siguiente que no fueron incorporadas a la versión inglesa. El texto modificado lleva el endoso de todo el grupo de estudio.

programación del desarrollo económico (E/CN.12/292 de marzo de 1953) y posteriores, se puede apreciar el esfuerzo realizado en este sentido.

El grupo de estudio ha hallado gran preocupación alrededor de esta materia entre los economistas y especialmente entre los que se dedican al estudio de los problemas de vivienda. En publicaciones y conferencias internacionales ha venido reuniéndose material de discusión que bien puede servir, en opinión del grupo, como base de partida para una apreciación inicial del asunto, desafortunadamente imposible de completar por el propio grupo de estudio. Dada la trascendencia del tema, sin embargo, el grupo considera conveniente hacer aquí algunos comentarios para plantear mejor la cuestión, y al mismo tiempo, dar una pauta para las secciones siguientes.

Es de vital importancia, según el concepto del grupo, llegar pronto a establecer una relación adecuada entre el desarrollo económico nacional y los programas de vivienda en términos conceptuales, para así poder precisar el equilibrio obviamente necesario entre el presupuesto total de la nación y el presupuesto de la vivienda.

Aunque se trata la cuestión en otros contextos del presente informe, el grupo de estudio quiere recalcar explícitamente, en esta parte, que sus recomendaciones sobre el fomento de la vivienda en América Latina en general, no incluye la de que se aumente la inversión en el rubro en detrimento de las inversiones necesarias al equilibrado aumento del producto nacional bruto.

Antes de decidir qué proporciones del esfuerzo nacional deben destinarse a la vivienda, es necesario contar con estudios valederos que permitan determinar los efectos globales de determinadas inversiones en vivienda sobre las varias situaciones económicas del caso, con métodos similares a los de los estudios de proyectos individuales de la Comisión Económica para América Latina y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Es sin duda difícil, en el estado actual de la información estadística y de su aprovechamiento, determinar las cantidades que deben destinarse a la vivienda, del total de los recursos nacionales. Es muy usual tratar de definir esta cuantificación en términos de conceptos conexos a la idea de "productividad" económica; pero no cabe duda de que es necesario investigar aún mucho más esta "productividad" con relación a la vivienda.

Es en especial necesario recordar que la vivienda, si bien catalogada como "bien de capital" por su larga duración para efectos de la contabilidad nacional es con igual o mayor razón un bien de consumo "durable", y no se puede excluir la idea de que es asimismo un bien de valor humano, componente del "consumo" que es el objetivo final del esfuerzo económico.

Estas consideraciones son difíciles de reflejar en las cuentas nacionales. El grupo de estudio, vistos los desarrollos de la programación del consumo y de la vivienda en los países europeos, especialmente en la posguerra, es de opinión de que debería estudiarse la posibilidad de fijar metas de consumo, que puedan mostrar un planteo de la vivienda en relación con la economía general. Estas metas deben permitir fijar físicamente el "bienestar" nacional y orientarlo en términos similares a los expuestos en el Informe sobre la definición y medición internacional del nivel de vida (E/CN.3/179 y E/CN.5/299), redactado por un Comité de Expertos y publicado por las Naciones Unidas en 1954. (Observación 29).

El grupo comprende que pueden ocurrir graves dificultades al determinar las normas positivas para el "consumo" de vivienda. No obstante, cree que varios estudios ya realizados han demostrado claramente la estrecha relación entre la vivienda y los varios elementos de la vida humana, especialmente la salud. No hay duda de que la mala vivienda tiende a retardar el aumento del desarrollo económico, por sus efectos nocivos sobre los trabajadores. (Observación 30).

c) Consideraciones económicas generales

Son varios los obstáculos con que tropieza el desarrollo económico de los países de la América Latina. Entre los más prominentes se pueden contar: i) la bien conocida escasez de capital monetario y ahorro invertible, acoplada a la marcada tendencia a consumir que existe en la población; ii) la falta de aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales y humanos; y iii) la persistencia de niveles técnicos, culturales y sanitarios sumamente bajos.

Estas mismas condiciones sugieren reflexiones sobre ciertos argumentos contrapuestos corrientemente a los programas de vivienda de interés social, como en particular aquellos relativos a su necesidad de altas inversiones iniciales, a su baja rentabilidad y a sus peligros inflacionistas, que ocurren como consecuencia de las dos primeras características. En consideración de la importancia y validez de estos argumentos, considera interesante el grupo de estudio señalar los temas siguientes, a los cuales podría ser útil dedicar mayor profundización:

1) Si bien es cierto que la vivienda necesita una fuerte inversión inicial, las inversiones en ella permiten movilizar recursos latentes de ciertos sectores que no contribuyen actualmente a la formación de capital. En otras partes de este informe se mencionan los progresos de los sistemas de ahorro y préstamo, ciertos sistemas hipotecarios, asociaciones no lucrativas, programas de esfuerzo propio y ayuda mutua, programas de desarrollo comunal, etc.

2) Aunque es cierto que la vivienda produce un rendimiento anual relativamente pequeño en términos de su costo inicial (debido a su larga vida), deben considerarse al estimar su contribución al producto nacional bruto tanto su producción de alquileres pagados e imputados como también su valor como fuente de ocupación.

3) Aun cuando en la actualidad todavía no se cuenta con sistemas de medida exacta, es más que probable que al dotar de viviendas higiénicas y confortables a los sectores necesitados, se acelera el aumento del producto de otras inversiones, al reducirse los costos reales para ellas de los bajos niveles de vida de sus operarios.

4) El mayor o menor impacto inflacionario dependerá de que haya o no programas adecuados, de desarrollo gradual y paulatino.

5) Los programas nacionales de vivienda de interés social, significan grandes economías en lo relativo a la urbanización y aprovechamiento de los terrenos y servicios públicos (escuelas, centros sanitarios, policía, parques, luz, agua, transportes, desagües).

d) Costos imputables a la vivienda deficiente

El aumento del producto nacional bruto a que pueda dar lugar el mejoramiento de la vivienda puede imputarse en parte al aumento de la eficiencia personal de los trabajadores. En sus términos teóricos más generales, la mala vivienda retarda el aumento de la productividad nacional, porque: i) reduce la productividad industrial y agrícola, y ii) obliga a corregir sus efectos nocivos a costa de elevados gastos en policía, servicios de incendios, salud, servicios sociales, etc. Aunque es sin duda difícil demostrar en casos concretos, y ello por falta de la debida investigación, que una vivienda mejor da como resultado una productividad mayor, existen ciertamente en América Latina muchos ejemplos concretos de que es posible una apreciación objetiva de los costos de producción elevados atribuibles directamente a la escasez de vivienda. Uno de estos casos, conocido del grupo, lo presenta la fábrica de acero de Paz de Río en Colombia, donde tuvo necesidad la empresa de proporcionar un costoso servicio de transporte para su personal y hacer frente a los múltiples problemas originados por el gran movimiento de altas y bajas de los obreros. Estos problemas, que en la actualidad afectan a la producción ordinaria de esa industria, hubieran podido ser evitados, o atenuados, con un programa previo de vivienda y de desarrollo de la comunidad. De casos similares se ha informado a uno de los miembros del grupo por industriales particulares de la zona de Barranquilla.

Por otra parte, los servicios sociales y de policía, etc., cuestan mucho más a los municipios en los barrios de viviendas inferiores a las de tipo normal. Desgraciadamente, los gastos de tales servicios en América Latina están tan por debajo de las necesidades, que es difícil concebir una disminución de las partidas correspondientes como resultado de un programa de mejoramiento de la vivienda. Sin embargo, el grupo de estudio considera que el análisis de unas limitadas situaciones en que los costos excesivos tienen como causa la falta de vivienda adecuada, tanto en ciertas ocupaciones como en determinadas localidades, ofrece una excelente oportunidad para adelantar en la tarea de calcular la verdadera "reproductividad" de la vivienda. (Observación 31).

e) La importancia de la vivienda en la industria de la construcción

Haciendo abstracción de otras consideraciones, la vivienda es en sí misma una importante contribución a la producción nacional debido a su importancia en la industria de la construcción, la cual generalmente se considera vital para el desarrollo económico. El eficaz desarrollo de la construcción sólo puede lograrse por una juiciosa intervención simultánea sobre los factores de la demanda y los de la oferta. Los programas de vivienda - aunque no así sus presupuestos propiamente dichos - deben comprender íntegramente el financiamiento de las industrias de construcción y de materiales, cuyo desarrollo es esencial si se ha de estimular la demanda por vivienda.

El efecto inflacionario de la expansión de la construcción residencial puede producirse tanto a través del sistema monetario y bancario como a través de la industria de la construcción. Existe una notable coincidencia en la utilización de la misma industria por los programas de vivienda y por los programas relativos a otras inversiones sociales de carácter general (llamadas también inversiones económicas básicas). Los gobiernos de la América Latina efectúan actualmente grandes inversiones en transportes, obras de riego y otros tipos de

inversiones reproductivas para las cuales hace falta disponer de materiales como cemento, madera, piedra, etc. En opinión del grupo de estudio, los gobiernos lograrían avanzar más en su progreso económico y social si aseguraran una mejor coordinación de estos diversos programas especializados. (Observación 32).

3. LOS SISTEMAS FINANCIEROS Y SU REORIENTACION

a) Los sistemas existentes y su clasificación

Prácticamente ningún país de América Latina carece en la actualidad de una o varias instituciones que se ocupen de los aspectos parciales del problema de la vivienda. Mas pocas de estas instituciones poseen la dimensión nacional, la autonomía o la autoridad adecuadas.

El grupo advierte que el análisis detallado de la historia y de las realizaciones de las muchas instituciones que en América Latina han tenido que ver en una u otra época con la vivienda, está fuera de las posibilidades de su breve misión. La mayoría de las instituciones que actualmente existen publican informes anuales con información completa sobre su organización, legislación básica, realizaciones y programas de trabajo en curso.

No obstante, el grupo de estudio considera necesario presentar una descripción sucinta de los principales sistemas financieros que actualmente se utilizan con relación a la vivienda en América Latina, señalando las características principales de sus operaciones hasta la fecha. Tal descripción se hace en las subsecciones siguientes, en las cuales el grupo de estudio ha tratado de clasificar los sistemas pertinentes según su rendimiento económico. Con esta base, el grupo procede más adelante a formular algunas observaciones generales acerca de la reorientación de estos sistemas para que cumplan mejor las funciones necesarias en los programas de vivienda en América Latina. El grupo se propone, pues, en esta sección demostrar: i) que las instituciones públicas que se ocupan de la vivienda deben orientar sus actividades, planes y programas en forma que correspondan plenamente a la concepción de que la vivienda es un problema nacional de orden general, y ii) que deben crearse conductas y sistemas adecuados que hagan posible que el capital y la iniciativa privada participen en los programas de vivienda de interés social.

Todos los gobiernos de América Latina en mayor o menor grado han tomado algunas medidas para tratar el problema de vivienda. Algunos países especifican en sus constituciones la obligación de suministrar vivienda cómoda e higiénica, estableciendo la vivienda como un derecho fundamental de toda familia. Para responder a tales disposiciones, los gobiernos han actuado de modo directo y han establecido instituciones especiales sobre la materia. Pero la actuación directa o construcción que se ha emprendido ha carecido, casi invariablemente, de programas definidos, y ha respondido más bien a reacciones emocionales momentáneas. De este modo, los proyectos de vivienda han sido concebidos en beneficio de ciertos grupos, como los de los empleados públicos, maestros, militares, sindicatos de trabajadores y, con mucho menos frecuencia, los de los campesinos.

En algunos casos, la falta de programas permanentes y de presupuestos, se ha traducido en costos elevados y en muchos casos se han tenido que vender las casas construídas a personas de una mayor capacidad económica. En otros ha prevalecido el concepto de "regalo", y las casas han sido vendidas o arrendadas a precios que no llegan, ni mucho menos, a cubrir los costos.

Más tarde, generalmente después de haber intentado algunos de esos experimentos, los gobiernos han encargado de la ejecución de sus programas oficiales de construcción de viviendas a organizaciones autónomas o ejecutivas, que han

funcionado a menudo bajo la inspección de los ministerios de obras públicas. El financiamiento se ha efectuado comúnmente mediante la asignación anual de créditos presupuestarios o la formación de fondos especiales constituidos por el importe de impuestos específicos de carácter permanente.

Por la falta de una orientación adecuada, las organizaciones interesadas han tenido que pasar generalmente por largos períodos de adaptación de sus operaciones antes de llegar a evaluar de modo justo las necesidades más urgentes y las posibilidades más reales.

El grupo de estudio cree que es esencial e indispensable que en cada país se designe un organismo encargado de la preparación de los programas, la inspección y la coordinación del financiamiento de la vivienda de interés social y del desarrollo de la comunidad. (Observación 33). Esto debería ir acompañado de una meditada exposición de lo que tal inspección y coordinación deben lograr y de qué reorganización es necesaria en los sistemas e instituciones relacionados con la vivienda. Las instituciones especiales antes mencionadas han cumplido bien su cometido dentro de las atribuciones que se les ha señalado. Sin embargo, una vez creadas tales instituciones, se las deja confiadas en gran medida a sus propios recursos y no se toman medidas para su fortalecimiento y coordinación con otros mecanismos financieros. Además, algunos de estos organismos han tenido que suspender sus actividades o simplemente han quedado reducidos a un estado vegetativo, por causa de la indecisión de los gobiernos o de cambios de política con relación a la forma de tratar el problema. Con mayor frecuencia aun, los recursos presupuestarios originalmente especificados para la vivienda no les llegan a dichos organismos en la cantidad necesaria ni a tiempo. Esto, a juicio del grupo de estudio, constituye otra poderosa razón para establecer algunos de tales mecanismos de inspección y coordinación que tengan un carácter permanente y que sean capaces de preparar con sentido orgánico programas de las necesidades de las diversas instituciones financieras. (Observación 34).

Debido a lo mucho que varía de país a país la organización y administración de estas organizaciones e instituciones, se hace difícil clasificarlas en grupos definidos. Por ejemplo, las funciones de los bancos hipotecarios y comerciales se diferencian considerablemente de un país a otro, como sucede con las funciones de los institutos y corporaciones de planificación y vivienda. En algunos casos, por ejemplo, acaso funcionen en los bancos hipotecarios oficiales o los institutos de vivienda planes de ahorro y préstamo para atraer al pequeño ahorro y destinarlo a la vivienda. En otros casos, las organizaciones privadas o bancos especiales de ahorro y préstamo llevan a cabo tales operaciones. En algunos países, tanto las instituciones públicas como las privadas pueden encargarse de actividades fundamentalmente semejantes de acuerdo con esas mismas finalidades; pueden funcionar bancos hipotecarios patrocinados oficialmente al lado de otros de carácter privado. No hay, en el campo de la vivienda, una clara demarcación entre las actividades patrocinadas por el Gobierno o puramente oficiales y las privadas.

Las clasificaciones presentadas por el grupo de estudio tienen sólo un carácter general debido a las limitaciones del tiempo, pero en opinión del grupo la clasificación de estas instituciones es un instrumento necesario para su análisis y no puede prescindirse de ella.

b) Sistemas de rendimiento elevado

La Misión ha agrupado bajo el epígrafe de sistemas de "rendimiento elevado" a aquéllos cuyas operaciones de crédito requieren en general un alto grado de seguridad o garantía y el pago de tipos de interés más elevados sobre operaciones de préstamo comparables. Entre éstas se han agrupado las siguientes organizaciones: bancos comerciales, bancos hipotecarios, bancos y empresas de carácter mixto oficial y privado, compañías de seguros y compañías urbanizadoras y constructoras.

1) Bancos comerciales

Como es natural, el primer tipo de banca que se extendió en América Latina fué la comercial. Sin embargo, las operaciones de la banca puramente comercial, tales como depósitos a corto plazo, negociación de crédito a corto plazo, etc., han predominado grandemente sobre las otras operaciones fundamentales del desarrollo económico, como la capitalización, el ahorro y el crédito a mediano y largo plazo.

El grupo de estudio estima que tal situación se explica en parte por la actual etapa de desarrollo económico en los países de América Latina, en los cuales la conocida falta de capital y ahorro y la tendencia más o menos general a la depreciación de la moneda deben, lógicamente, reflejarse en una menor proporción de fondos a largo plazo en la banca.

El grupo considera, sin embargo, que sólo una cantidad muy pequeña de los considerables fondos a corto plazo, se aplica a operaciones de vivienda. Además, cuanto crédito de corto plazo se emplea en construcción y operaciones similares, generalmente se destina a vivienda de costo elevado y a manejar sin fiscalización - y muy a menudo con fines de especulación - los materiales de construcción.

Hacer tal uso del crédito a corto plazo redundaría ciertamente en detrimento de los programas de vivienda de costo reducido. Además, como se indicará con mayor detalle más adelante en esta sección, la falta de fondos inmediatos para urbanización y construcción, es un factor causante de ineficacia en las operaciones de los organismos oficiales de vivienda. En varias ocasiones durante su jira, el grupo fué informado de los problemas ocasionados a tales organismos por demoras en el pago de las cuotas del Gobierno y pudo ver por sí mismo proyectos demorados durante muchos más años de los necesarios. Un elemento de la mayor importancia para la eficacia de estas operaciones, parece ser por consiguiente la seguridad de obtener fondos inmediatos para la urbanización y construcción.

Estima la Misión que las medidas que han de adoptarse para obviar estas dificultades, dependen particularmente de las condiciones locales. Dos conclusiones generales, no obstante, pueden anticiparse aquí: primera, las autoridades en el ramo de la vivienda de cada país deben establecer una estrecha relación de trabajo con las autoridades financieras, cosa que ha faltado por completo hasta ahora; (Observación 35); y segunda, deben hacerse estudios especiales para determinar las medidas apropiadas para lograr, uno, que los fondos de los bancos comerciales no se utilicen en forma tal que originen escasez de recursos para construcciones de vivienda de costo reducido, y dos, que éstos y otros fondos a corto plazo puedan emplearse para aliviar la presión sobre los fondos destinados a vivienda de costo reducido. (Observación 36).

El grupo de estudio desea recalcar que los fondos a corto plazo deben obtenerse no sólo de los bancos, sino también directamente del público. En otras regiones, especialmente en los Estados Unidos de América y en algunos países europeos, se ha empleado con éxito una serie de iniciativas para atraer tales fondos hacia la vivienda de costo reducido. Mientras existan obstáculos a la expansión de los fondos a largo plazo, el grupo no encuentra ninguna razón inmediata para que disminuya en plazo breve el ritmo de aumento de los fondos a corto plazo; a medida que el desarrollo económico promueve en América Latina mayor actividad comercial, aumentan también las necesidades del sector privado de activos líquidos a corto plazo. Ello presenta la posibilidad de emplear dichos recursos en operaciones a corto plazo para fines oficiales, debidamente garantizados.

2) Bancos hipotecarios

Privados

Las operaciones hipotecarias privadas, cuya génesis son las operaciones comerciales, tienen una larga tradición en los países de América Latina. Su evolución histórica estuvo inicialmente orientada por los principios bancarios convencionales de Europa. La falta de especialización y la posibilidad de fáciles ganancias, sin embargo, dirigieron desde un principio la labor de los bancos hipotecarios hacia los diversos tipos de operaciones a corto plazo. Así encontramos que estos bancos han concedido préstamos para fines comerciales, industriales, agrícolas y de consumo. De hecho, su común denominador ha sido la garantía hipotecaria, aun cuando la mayor parte de su cartera estuviera compuesta de valores de fácil liquidación. La gran atracción de estas últimas operaciones se explica por sus altos rendimientos, cortos plazos, movilidad de los recursos monetarios y facilidades de redescuento ofrecidas por los bancos centrales. Para cambiar esta tendencia, las leyes de algunos países han obligado a los bancos hipotecarios a definir o delimitar sus funciones, dividiéndolos en bancos o secciones comerciales y bancos y operaciones hipotecarias.

No obstante lo anterior, como es natural, los bancos hipotecarios privados se han dedicado a operaciones de elevado rendimiento, respaldados por excelentes garantías.

Aun los grupos de medianos ingresos encuentran difícil contratar préstamos a causa de la brevedad de los plazos, ya que solamente en casos excepcionales conceden las instituciones privadas préstamos a largo plazo. Muchos de estos sectores de prestatarios requieren hipotecas amortizables en un plazo no menor de 25 años para mantenerse dentro de las posibilidades de sus ingresos sin tener que sacrificar otras necesidades básicas.

Bancos hipotecarios de propiedad del Estado

Estas consideraciones y el proceso de la transformación económica durante los últimos 30 años, que ha hecho obligatoria una mayor especialización del banco hipotecario, han influido en los gobiernos para que éstos establezcan sus propios bancos hipotecarios. Algunos de estos bancos emprendieron inicialmente muchas actividades que no guardaban proporción con sus recursos y capacidad administrativa; pero con el transcurso del tiempo y la acumulación de experiencia administrativa, han logrado llegar a especializar sus funciones, y ahora, muchos de ellos se dedican exclusivamente al financiamiento de la construcción de vivienda y de las industrias de materiales de construcción.

Estas últimas instituciones, por las cuales se muestra más interés en este informe, han ampliado sus plazos de amortización y disminuído sus tipos de interés, y de este modo han hecho posible que adquirieran su vivienda miles de personas que de otro modo no habrían podido hacerlo. Al mismo tiempo, han servido para estimular a los bancos privados a que entren en este campo de actividad aun cuando éstos operan con plazos de amortización más cortos y tipos de interés más elevados.

Los fondos de los bancos hipotecarios del Estado han sido empleados de tres maneras importantes: i) préstamos a largo plazo y tipos bajos de interés, y absorción por el Estado de algo o parte de los costos de amortización e intereses; ii) formación de diferentes tablas de amortización, y distribución de los recursos disponibles en proporción a tales escalas, dando prioridad y facilidades especiales a los grupos de escasos ingresos, y determinando de ese modo un rendimiento medio para el conjunto de las operaciones hipotecarias, con el objeto de mantener la estabilidad financiera de la institución; y iii) construcción directa, combinando diferentes tipos de vivienda de acuerdo con los varios grupos que han de ocuparla, obteniendo de este modo un empleo de los fondos más eficaz por la urbanización del terreno y la edificación en gran escala.

La acción de estos bancos, sin embargo, ha sido entorpecida por tres tipos de problemas: recursos insuficientes de las instituciones, escasa capacidad de pago de ciertos sectores necesitados de vivienda, y garantía insuficiente.

Como se indicó anteriormente, no hay duda que la excesiva extensión de esta clase de crédito puede producir tendencias inflacionarias de alguna magnitud. Por esta razón, muchos arguyen que es necesario restringir los préstamos hipotecarios en beneficio de una política antiinflacionaria. Sin embargo, el grupo de estudio debe señalar que muchas de estas operaciones se financian mediante la compra de bonos hipotecarios y otros títulos similares con los ahorros del público en general, que de otro modo no se destinarían en ningún caso, como se afirma comúnmente, a inversiones productivas, las cuales no ofrecen las mismas garantías; antes al contrario, estos fondos se destinarían probablemente a un mayor consumo, con la consiguiente repercusión en el proceso inflacionario, haciendo mayor la diferencia entre el 86% del producto bruto nacional que se destina a consumo y el 14% que se invierte en la América Latina actualmente.

El caso de países que se hallan sometidos a un tremendo proceso inflacionario, como por ejemplo, Bolivia, Brasil y Chile, es, desde luego, diferente, debido a la constante depreciación de la moneda que destruye totalmente la posibilidad de este ahorro personal y familiar. En Argentina, para citar otro ejemplo, el extenso programa de préstamos hipotecarios se ha basado hasta ahora en operaciones de redescuento en la banca central, método evidentemente inflacionario.

Por consiguiente, la utilización del sistema hipotecario, está únicamente limitado, a juicio del grupo de estudio, por el origen de tales fondos. (Observación 37). Por el lado de las inversiones, además, hay lugar para importantes progresos.

La Misión cree que las corporaciones e institutos de vivienda, como constructores de vivienda de costo reducido financiada con fondos de bajo rendimiento (obtenidos generalmente merced a una tributación especial), pueden hacer del sistema hipotecario un uso mucho mayor del que han hecho hasta ahora. (Observación 38). Dichas instituciones oficiales pueden resolver fácilmente los problemas

anteriormente señalados, que impiden las operaciones hipotecarias directas con el público: escasa capacidad de pago y garantía. A una conclusión semejante puede llegarse con respecto a otras instituciones que, si bien no están apoyadas por el Gobierno, tienen sin embargo la finalidad concreta de construir o adquirir casas para sus miembros, como son, por ejemplo, las cooperativas y las asociaciones de ahorro y préstamo (Observación 39). Estas empresas, concebidas dentro de la estructura de los sistemas hipotecarios, deberían también recibir ayuda del Estado cuando por sí mismas no puedan cubrir el costo de la hipoteca. (Observación 40).

3) Bancos y empresas de carácter mixto oficial y privado

Se ha creído que una combinación ideal para el funcionamiento del sistema hipotecario sería unir el capital tanto oficial como privado, ya que de este modo se daría acceso a la iniciativa privada y quedarían disponibles mayores fuentes de financiamiento. Hasta la fecha muy poco se ha logrado al respecto. Los problemas principales son, al parecer, de tres tipos: i) una psicología de desconfianza; ii) dificultades administrativas; y iii) rendimientos.

Algunos precedentes desafortunados en la gestión de las instituciones de este tipo han llevado a los posibles inversionistas a creer que es mal negocio asociarse financieramente con el Estado. Por otro lado hay muchas sociedades anónimas que se han establecido con todo éxito, en las cuales las actividades del Gobierno están armoniosamente unidas a los intereses del capital privado, promoviendo así importantes intereses sociales. Parece que ya no exista desacuerdo en que tales empresas mixtas deben ser tan independientes como sea posible del aparato administrativo oficial, ni en que ellas deben regularse por objetivos bien definidos expresados en las leyes y reglamentos. Los márgenes de utilidad en empresas ordinarias de este tipo han sido debidamente fijados dentro de límites razonables, teniendo en cuenta la naturaleza de las diferentes empresas y los riesgos que ofrecen las mismas.

Pero, en lo que hace a vivienda de interés social, el problema del rendimiento constituye un obstáculo que todavía hay que superar. Es bien sabido que a causa de la baja capacidad de pago de los sectores sociales interesados, a quienes se destina la vivienda de interés social, no se ha hallado este campo de inversión tan atractivo como otros para esta clase de esfuerzo. El grupo de estudio, sin embargo, pudo observar durante su jira que algunos proyectos de vivienda de interés social, en su mayoría ciertamente mal planeados y pobremente orientados, han sido financiados por sectores privados. Esto ha llevado al grupo a considerar que si se superan ciertos obstáculos y si se establecen ciertas garantías mínimas, será posible interesar al capital privado en este campo. Debe recordarse que lo que más interesa a los inversionistas es que sus inversiones tengan garantía y que produzcan un cierto rendimiento razonable, el cual está a su vez determinado más o menos por lo que el inversionista pueda obtener con un riesgo igual en el mercado de capital. Algunos de estos obstáculos, tales como la congelación de rentas, los impuestos excesivos y la complejidad de la tributación, se indican en otra parte de este informe. A éstos deberá añadirse el elevado costo de la construcción, debido a la falta de programas definidos a largo plazo, que impide al propio tiempo la organización de las industrias necesarias, y a la falta de sistemas adecuados de carácter financiero.

Entre los sistemas que deberían considerarse especialmente, está el del subsidio de alquiler, que se aplicaría cuando el 20%, por ejemplo, del salario del inquilino no fuera suficiente para pagar el alquiler, y el subsidio se destinaría a cubrir la diferencia. Otro subsidio posible es para el pago de intereses, para cubrir la diferencia entre los intereses sobre préstamos destinados a viviendas de interés social, que deben ser necesariamente bajos, y los tipos normales de interés del mercado de valores en inversiones de condiciones similares. El Estado mismo debería ayudar a este tipo de inversión en vivienda por medio de sistemas de seguros y garantías. (Observación 41).

Se espera que las medidas antes indicadas den como resultado algunos gastos o desembolsos para el Estado, pero no debe olvidarse que es una obligación del Estado proporcionar a los ciudadanos las mejores condiciones de vida posibles, incluso vivienda decorosa y cómoda. El Estado por sí mismo nunca dispondrá de los fondos suficientes para hacer frente al problema y, en muchos casos, los costos que representen estos métodos serán menores que los que serían necesarios, si el Estado se encargara de la solución de todo el problema, ya fuera mediante la construcción directa o bien por medio de hipotecas concedidas por sus varias instituciones.

4) Compañías de seguros

Aunque el capital privado se orienta generalmente hacia las operaciones a corto plazo, existen ciertas instituciones que por la índole de sus operaciones tienen recursos disponibles para préstamos a plazos más largos; tales son, por ejemplo, las instituciones de ahorro y las compañías de seguros, las cuales operan directamente en la esfera de la vivienda, pero invierten a menudo sus reservas en la compra de acciones y bonos, entre ellos los que se ofrecen para el financiamiento de la vivienda, especialmente atraídos por las garantías jurídicas que pueden ofrecerse. Algunos países, además, han dictado leyes que obligan a tales corporaciones a invertir parte de sus reservas disponibles en bonos de vivienda.

Es digno de notarse que en México y América Central las compañías de seguros están actuando directamente en la esfera de la vivienda, por medio de préstamos y por la construcción directa para la venta a plazos. En América Central las compañías de seguros están combinando sus planes de seguros con planes de vivienda con mucho éxito, hallándose estos planes al alcance económico de muchos sectores de la población. Esto tiene, además, la ventaja de que encausa sumas importantes del ingreso del público hacia el ahorro.

5) Compañías constructoras y urbanizadoras

La falta, por parte del Estado y de los municipios, de una política para el establecimiento de reservas de terrenos, ha sido causa de que aparezcan grandes compañías para "loteamiento" o subdivisión de la tierra, que han convertido la venta de lotes en uno de los negocios más lucrativos en América Latina. Muchas de estas subdivisiones han originado serios problemas en relación con los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y desagüe, y de electricidad y transporte.

El grupo de estudio juzga que podrían adoptarse métodos previsores con respecto a estas divisiones de la tierra en lotes asegurando su fiscalización en términos razonables y el mantenimiento de normas adecuadas en las instalaciones

y los servicios públicos. (Observación 43). En algunos países, por ejemplo, en la ciudad de México, a los urbanizadores privados no sólo se les limita las zonas que puedan urbanizar, sino que también se les obliga a reservar en sus parcelaciones terrenos adecuados para parques públicos, escuelas y otras instalaciones, a ajustarse a normas elevadas en la instalación de los servicios públicos y, además, a pagar una contribución fija por metro cuadrado para que el Distrito Federal pueda construir y conservar los servicios comunales que se hacen necesarios como resultado de la parcelación.

Ultimamente se han establecido en varias ciudades de América Latina ciertas compañías de responsabilidad limitada cuyo objetivo es la construcción de casas para la venta a plazos medianos. Algunas de estas compañías han demostrado gran interés en obtener la ayuda de capital extranjero para la realización de sus proyectos. No hay duda que la escasez de organizaciones privadas expertas en la construcción de viviendas y capaces de mantener su funcionamiento con operaciones en gran escala, es un inconveniente para el mayor progreso de la vivienda en América Latina.

El grupo de estudio recomienda que las autoridades locales estudien el funcionamiento de estas compañías con el objeto de determinar los beneficios que podrían rendir al público en general, y que si tal examen resulta favorable, se les dé la necesaria aprobación para dedicarse a las operaciones que se proponen. (Observación 44).

c) Sistemas de rendimiento mediano y escaso

El grupo ha considerado como sistemas de "escaso rendimiento" a aquéllos que, a la vez que requieren alguna utilidad pecuniaria para cumplir sus funciones comerciales, buscan un equilibrio entre este fin comercial y algún interés social, ya sea general o limitado a algún sector determinado. Entre este grupo, pues, se han colocado: las corporaciones e institutos nacionales de vivienda, instituciones de seguridad social y de pensiones, asociaciones de ahorro y préstamo, y fondos de empleados y empleadores, cooperativas y asociaciones de esfuerzo propio con ayuda externa.

1) Corporaciones e institutos nacionales de vivienda

Las corporaciones e institutos nacionales de vivienda, en su mayoría de carácter semiautónomo, son de origen relativamente reciente. En realidad, son la consecuencia de la convicción a que han llegado los gobiernos de que los inquietantes y complejos problemas presentados por el problema de la vivienda requieren atención permanente y personal especializado. Sin embargo, ha habido poca claridad y eficiencia al definir sus objetivos y establecer las organizaciones adecuadas, no obstante el hecho de que la simple lectura de su legislación básica y de su reglamentación ha dado al grupo de estudio la seguridad de que el punto de vista adoptado ha sido confiarles la política relativa a la vivienda, facilitándoles por todos los modos posibles la facultad de preparar los programas en el orden técnico y asignarles al mismo tiempo ciertas facultades en el campo financiero.

La idea, sin duda excelente, no ha producido hasta la fecha los resultados deseados, por las siguientes razones: 1) los gobiernos no han definido con suficiente claridad sus planes económicos generales, sus programas y normas,

con el objeto de que los institutos nacionales de vivienda puedan actuar con la necesaria seguridad y continuidad; 2) los institutos de vivienda no han recibido la autoridad ni el respaldo oficial necesarios en el terreno financiero; 3) algunos ministerios y otras dependencias del poder ejecutivo continúan actuando por su propia cuenta en la esfera de la vivienda, duplicando el trabajo y las funciones y creando algunas veces situaciones contradictorias, competencias y conflictos; 4) a los institutos nacionales de vivienda no se les ha dado, en muchos casos, los recursos necesarios; 5) dichos institutos se han visto frecuentemente en la necesidad de emprender precipitadamente proyectos inmediatos sin estudios básicos suficientes; 6) su gestión administrativa no ha alcanzado muchas veces el nivel técnico necesario para lograr un funcionamiento eficiente y 7) por no haber delimitado sus funciones, ha habido confusión con respecto a programación, investigación, información, financiación, etc., una cierta vaguedad de movimiento y falta de dirección dentro del amplio campo de acción que se les ha asignado.

La misión cree que en estos institutos radica en gran parte la solución del problema. Se ha demostrado que sin políticas y programas nacionales a largo plazo no será posible hacer ningún progreso considerable en la "solución" del problema de la vivienda. Es urgente que los gobiernos concedan a estos institutos la importancia que merecen y, en especial, que les proporcionen los recursos necesarios de un modo regular y permanente (Observación 45). Es también importante que se delegue en ellos la responsabilidad de mantener una relación constante y estrecha con los organismos internacionales de asistencia técnica, especialmente con los de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (Observación 46), en la misma forma que lo hacen los bancos centrales y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y otras organizaciones internacionales. Debería dárseles también suficiente autoridad para establecer las relaciones necesarias en cada caso con las pertinentes entidades públicas nacionales, departamentales y distritales (Observación 47).

Estas últimas relaciones, deberían abarcar especialmente el campo financiero. La legislación a este respecto, a juicio del grupo de estudio ha quedado estacionada, sin tomar en cuenta los cambios en las condiciones, madurez y operaciones de los institutos de vivienda. Por consiguiente, no es sorprendente advertir que su labor se haya concentrado también en ciertos tipos de programas "standard", como pudo comprobarlo el grupo, encontrando pocos ejemplos de lo contrario. Una de estas excepciones ha sido la iniciación de nuevos programas de construcción mediante el sistema de esfuerzo propio con ayuda externa y el fomento de cooperativas, por la Corporación de Vivienda de Chile; otra observada con motivo de su reorganización como parte de la Corporación Nacional de Servicios Públicos, ha sido el interés que el Instituto de Crédito Territorial de Colombia (llamado ahora Departamento de Vivienda) ha demostrado de modo especial en el establecimiento de nuevos sistemas de ahorro y préstamo en el país. También han sido notables las actividades experimentales del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo de Costa Rica en el campo del desarrollo de la comunidad, la vivienda rural y el establecimiento de un nuevo sistema de ahorro y préstamo cuyos resultados son muy satisfactorios.

Vale la pena señalar que los ejemplos citados han sido resultado de un intercambio internacional de ideas y observaciones. Por lo que hace al programa de esfuerzo propio con ayuda externa de la Corporación chilena y al fomento de las cooperativas en ese país, se les dió considerable apoyo y estímulo por el Programa Chileno-Norteamericano de la Vivienda, así como por las discusiones

del Seminario de las Naciones Unidas sobre construcción de viviendas mediante asociaciones sin fines de lucro, que tuvo lugar en Dinamarca en 1954, en el cual Chile estuvo representado. En cuanto al Instituto colombiano, los iniciadores técnicos del programa de ahorro y préstamo fueron varios miembros del personal del Instituto, enviados por éste en un viaje de observación al Uruguay en 1955, a estudiar especialmente operaciones de la financiación de la vivienda. El Instituto de Costa Rica ha recibido de modo semejante el beneficio de la ayuda técnica de prácticamente todas las organizaciones más importantes en asuntos de vivienda en el campo internacional, incluso las Naciones Unidas, la Unión Panamericana y el Centro Interamericano de Vivienda, y los programas de los Estados Unidos (Observación 48).

2) Instituciones de seguridad social y de pensiones

Las instituciones de seguridad social son relativamente recientes en América Latina, aun cuando formas parciales de seguro han existido desde mucho antes en organizaciones similares, como las casas de jubilaciones y pensiones, los montepíos para viudas y huérfanos, etc. Muchas de estas organizaciones han llevado a cabo en las últimas décadas actividades en el campo de vivienda, operando ya por medio de préstamos o de construcción directa, para la venta a largo plazo, o para arrendamiento.

Se financian estas instituciones mediante deducciones en las nóminas de sueldos y jornales que van del 3% al 25%. Si se trata de cajas de jubilaciones y pensiones y de montepíos para viudas y huérfanos, las deducciones se hacen directamente de los salarios del empleado, pero en los sistemas de seguridad social la contribución la hacen generalmente por terceras partes - partes iguales o no - el trabajador, el empleador y el Estado. Naturalmente, al menos en teoría, esto permite la movilización de grandes sumas de capital, de las cuales se destina frecuentemente a la inversión en programas de vivienda un porcentaje que varía del 20% al 40%. La obra de estas instituciones en Brasil, Chile, México y Uruguay ha sido notable.

La inversión directa de fondos de la seguridad social en la construcción de viviendas es una característica de América Latina que requiere más amplio examen. Los objetivos finales son laudables, pero ha habido graves deficiencias en la administración y coordinación de los usos a que se destinan tales fondos, los cuales por su naturaleza deberían producir utilidades mínimas o determinadas que les permitan cumplir su función social; y es obvio que la vivienda de interés social no suele constituir una inversión lucrativa en América Latina. No obstante, la tradición (y la gran necesidad de vivienda en los grupos de ingresos medianos) ha determinado que estas instituciones creen departamentos técnicos de construcción y elaboren complicados sistemas para seleccionar las familias que habrán de vivir en las casas construídas. La Misión considera que tales esfuerzos, aun cuando sean dignos de mención, pueden mejorarse mediante la aplicación de ciertos sistemas, como los de ahorro y préstamos y otros. En general, es necesario considerar cuidadosamente tanto la capitalización con sentido de la realidad que debe lograrse con estos fondos y el tipo o destino de la construcción que se prevé, únicos criterios que deben ser tomados en cuenta para conceder hipotecas y facilidades oficiales de crédito (Observación 49). Muchas instituciones de seguridad social invierten en construcción que puede clasificarse como de lujo, para lo cual el grupo de estudio considera que no hay necesidad de aumentar los recursos financieros ni de conceder exenciones de impuestos. Al contrario, puede considerarse que tales inversiones están perjudicando la ejecución de los programas de interés

social, dando lugar, como se informó al grupo, a que escaseen de modo importante los recursos y materiales de construcción. No hay duda de que los fondos de la seguridad social, derivados, como son en gran parte, de los salarios del trabajador común, deberían ser empleados más eficientemente para producir una mayor cantidad de viviendas de interés social, en vez de ser utilizados en la construcción de proyectos ultralujosos o en la financiación de negocios de bienes raíces altamente costosos y especulativos, como ha sucedido en algunos países.

3) Bancos de ahorro y préstamo

Los planes de ahorro y préstamo se han practicado con resultados muy satisfactorios en Uruguay, México y América Central. En términos generales, esos planes ofrecen al principio tipos moderados de interés para las personas que ahorran y más tarde la concesión del préstamo al completarse la necesaria acumulación actuarial de fondos. Se basan en contratos libremente concertados entre los bancos y las personas privadas, en virtud de los cuales el banco se compromete a hacer el préstamo para la construcción o la compra de la vivienda, cuyo precio y condiciones se han fijado desde un comienzo, cuando el prestatario, que ha depositado de modo regular sus ahorros a bajo interés, haya llegado a cierta suma que puede variar del 20% (en México) al 50% del capital de que se trate, cifra que se determina mediante cálculos actuariales precisos. De este modo, el banco siempre tiene en sus reservas el dinero que se ha comprometido a prestar, garantizando así el éxito de la operación y el prestigio del sistema. En América Central los sistemas de ahorro y préstamo se combinan a menudo con sorteos, que dan la prioridad para la construcción o el préstamo a los ganadores, quienes pueden llegar así a adquirir más rápidamente sus casas.

El grupo de estudio considera que es útil no sólo apoyar de modo preferente los sistemas de préstamo y ahorro dentro de los programas de préstamos hipotecarios, sino que es necesario también incorporar a los sistemas de ahorro y préstamo los programas aislados de cajas privadas de ahorro y disposición de fondos para vivienda (Observación 50). Administrativamente, estos programas pueden ser administrados directamente por los bancos hipotecarios, como se hace en el Uruguay, por ejemplo, o también por medio de las corporaciones e institutos oficiales de vivienda, como se ha proyectado hacerlo en Colombia y se está llevando a cabo con gran éxito por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en Costa Rica.

4) Fondos de empleadores y empleados, cooperativas y asociaciones de esfuerzo propio con ayuda externa

En la primera sección de este capítulo se hizo referencia a la opinión del grupo de estudio sobre el uso de los recursos de empleadores para suministrar vivienda a sus trabajadores. Parece innecesario insistir ahora sobre ese extremo, salvo para reiterar que el grupo cree que estas posibilidades, representadas por las aportaciones de los empleadores y de los empleados, son muy fructíferas y exigen por lo tanto la cuidadosa atención de las autoridades en el ramo de la vivienda en cada país (Observación 51). Cabe agregar, sin embargo, dos conceptos: primero, que estos sistemas varían considerablemente de país a país, y que por consiguiente corresponde a las autoridades locales que se ocupan de la vivienda desarrollar las iniciativas adecuadas para ampliar los sistemas; y segundo, que la inclusión de los empleadores en los planes de préstamos para vivienda pueden producir

rendimientos importantes. De todas maneras debe notarse que la Misión considera que estos sistemas pueden basarse en préstamos a plazo e interés medianos, ya que estos sectores tienen mayor capacidad de pago. En México, por ejemplo, las industrias pueden obtener hipotecas a largo plazo que les permite suministrar o construir casas para trabajadores. Estos préstamos se conceden a las industrias y también a los trabajadores, con su endoso y con la obligación de hacer las deducciones o los pagos necesarios para pagar los costos de interés y de amortización al efectuar el pago de los salarios.

El grupo de estudio cree que deberían incluirse cantidades suplementarias en préstamos nacionales o internacionales a las nuevas industrias, destinados para la vivienda necesaria (Observación 52).

Las cooperativas de vivienda están alcanzando una creciente importancia en América Latina, especialmente en Chile y Colombia; también se observó interés en Argentina, Brasil, Costa Rica, Perú y Uruguay, donde se llevan a efecto proyectos concretos. En otros países, las cooperativas con fines mixtos ofrecen posibilidades semejantes en el campo de la vivienda.

Las cooperativas tienen la ventaja de que pueden reducir notablemente los costos por los medios siguientes: i), en la adquisición y parcelación de la tierra "al por mayor" que permite considerable ahorro sobre la compra de lotes individuales; ii) en la construcción de calles, parques y otros servicios, especialmente empleando la mano de obra disponible y las aptitudes técnicas que puedan existir entre los miembros de la cooperativa; iii) en la construcción de las casas mismas, labor en la que puede ahorrarse muchas veces comprando los materiales al por mayor, suministrando asistencia técnica a costos reducidos y contribuyendo los miembros de la cooperativa con trabajo y mano de obra y iv) puede hacerse un considerable ahorro en la conservación y cuidado de los servicios y propiedades comunales de la cooperativa, así como de los edificios particulares.

Además, la cooperativa fomenta el espíritu de ahorro y resulta posible unir en una empresa común a centenares de personas que hacen suyos los problemas generales de la cooperativa, y de este modo, casi natural y espontáneo, es posible resolver al mismo tiempo otros problemas de índole social y educativa. Es difícil crear el mismo espíritu en colonias urbanas o edificios multifamiliares donde las personas que conviven ni siquiera se conocen unas a otras ni se sienten unidas por ningún interés común o fundamental, como ocurre en las cooperativas.

Después de examinar lo que en general se ha logrado hasta ahora, la Misión piensa que si las cooperativas de vivienda han de desarrollarse en América Latina sobre bases firmes y en gran escala, será necesario que los gobiernos establezcan departamentos u oficinas especiales para cooperativas, donde éstas puedan recibir la orientación y asistencia técnica necesarias. Al mismo tiempo deben establecerse sistemas apropiados de financiación para que las cooperativas puedan obtener por medio de ellos los préstamos que necesitan, a largo plazo y con tipos reducidos de interés (Observación 53). Deberá darse prioridad en los préstamos a las cooperativas de vivienda y, en especial, a las que se ocupan de modo permanente de operaciones en relación con vivienda, para que puedan formar a un personal apto y capacitado de técnicos, administradores y gerentes de vivienda (Observación 54).

Aunque en América Latina es relativamente reciente el interés en organizar la construcción mediante el esfuerzo propio con ayuda externa, que tiene su origen en la experiencia de Estocolmo y otras ciudades escandinavas, en la del programa de Nueva Escocia, y posteriormente en los proyectos y programas llevados a efecto con resultados tan satisfactorios en Puerto Rico, debe recordarse que en muchas de las zonas rurales del continente son los mismos campesinos los que construyen sus casas, generalmente ayudados por sus vecinos en esta tarea. La construcción, sin duda alguna, es generalmente primitiva y comúnmente inadecuada.

Algunos esfuerzos aislados y relativamente recientes, como los de Chile y México, demuestran el gran progreso que puede lograrse si se establecen organizaciones eficientes para fomentar y realizar programas de construcción de este tipo, especialmente si se pone a su disposición ayuda técnica y ciertos materiales de construcción o maquinaria, como, por ejemplo, la de producir bloques.

No hay duda que los programas de construcción mediante el esfuerzo propio con ayuda externa deben recibir mayor atención de parte de los gobiernos (Observación 55). En términos financieros, el emplear estos sistemas tiene un efecto doblemente ventajoso: por un lado reduce el costo de la construcción como tal, esto es, reduce los recursos que se necesitan para el financiamiento a corto plazo; y por el otro lado, reduce los costos que será necesario pagar para cubrir el préstamo inicial a largo plazo. En términos administrativos, además, al reducir estos costos, será posible para las instituciones que se ocupan de la vivienda actuar como intermediarias entre los que conceden el préstamo hipotecario y los adjudicatarios de la vivienda. Las instituciones pueden establecer los plazos de amortización de la deuda sobre la base de la capacidad de pago de los ocupantes de la casa, sin que ofrezca grandes dificultades el procedimiento de garantizar la seguridad de la inversión.

El grupo de estudio cree que, en general, los programas de construcción mediante el esfuerzo propio con ayuda externa deben ser estimulados por los gobiernos, especialmente en las zonas rurales donde los proyectos de construcción para grandes grupos o multifamiliares y los sistemas muy extensos y perfeccionados de servicios son patentemente innecesarios y completamente inadecuados a la manera de vivir de las personas interesadas. Deberían acelerarse los programas de estudio para iniciar proyectos mediante el esfuerzo propio con ayuda externa y programas de desarrollo de la comunidad, que deben ser respaldados por todos los organismos oficiales interesados (Observación 56).

d) Sistemas que no tienen carácter comercial

El grupo ha reunido bajo este epígrafe a aquellos programas y organismos que no persiguen como finalidad el lucro comercial, sino más bien el beneficio social. Estos organismos son financiados en general mediante créditos presupuestarios directos, y algunas veces se destina especialmente a ellos el producto de determinados impuestos.

1) Departamentos ejecutivos del gobierno

En casi todos los países, varios ministerios se encargan de funciones relacionadas con la vivienda. En particular, los gobiernos actúan por medio de sus ministerios o departamentos de Obras Públicas, Sanidad, Trabajo, Fomento o Economía, e Interior.

Las funciones que se les confía varían considerablemente. Aparte las que son puramente de fiscalización (particularmente las concernientes a Salud Pública) debe hacerse mención aquí de la construcción directa y de las actividades de asistencia técnica que se efectúan a través de organismos ministeriales.

Varios países han llevado a cabo la construcción directa por esos medios; no todos por desgracia, con los mejores resultados. Los proyectos de vivienda así realizados tienen, sin embargo, ventajas sobre los construídos por otros medios ya que pueden recibir mayores subvenciones. Este es el caso, por ejemplo, del Fondo Nacional de Salud y Bienestar Social del Perú, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que es financiado por un impuesto especial a las empresas, del 3% sobre sus nóminas, del cual solamente se eximen las empresas que no tengan una utilidad definida por la ley. El Fondo ha proseguido la labor emprendida por la Corporación Nacional de la Vivienda, construyendo grandes "unidades vecinales" en zonas urbanas; pero estableciendo arrendamientos mucho más bajos que los que la Corporación podía fijar con su financiamiento comercial (aunque de limitado rendimiento). Como ocurre muy a menudo con este tipo de mecanismos (fondos de operaciones, etc.) las necesidades tienden a superar los ingresos corrientes y, aunque los programas sean buenos desde el punto de vista técnico y social, la construcción directa y la financiación correspondientes producen el desconcertante resultado de no permitir ninguna reducción en el número de los sin techo.

Un campo que ofrece buenas perspectivas para la actividad directa de los departamentos ejecutivos y de las entidades que no tienen carácter comercial es, al parecer, el de los sistemas oficiales de asistencia técnica y de divulgación. A este respecto el grupo de estudio opina que hay ahí un nuevo y amplio campo por explotar. Pocos países han tenido en cuenta esas posibilidades. México, en su programa de Bienestar Social Rural, dependencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, es una excepción. Se han mencionado los adelantos logrados en la organización de cooperativas en Chile, donde el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía ha hecho una meritoria labor de estímulo y progreso. En Chile, además, la asistencia técnica y el estímulo por parte de organizaciones privadas, han suscitado también mucho interés en la construcción de viviendas entre los grupos de escasos recursos económicos. El grupo de estudio quedó muy impresionado por la información recibida acerca de los programas iniciados por la Cámara Chilena de la Construcción. Como se ha indicado en otras partes de este informe, tales posibilidades existen también en forma sorprendente en otros países de la Región. En opinión del grupo, sin embargo, debería tratarse especialmente de crear los sistemas que puedan ofrecer el estímulo y la ayuda que son esenciales para intensificar de modo firme tales actividades (observación 57). Estas últimas no necesitan, naturalmente, revestir de modo uniforme forma de cooperativa o de otra índole: los programas educativos ordinarios y de otra clase, con presupuesto ya en las actuales organizaciones oficiales, pueden, con muy poco dinero más para la preparación de personal y materiales, dar un rendimiento extraordinariamente remunerador.

2) Labor municipal y departamentos municipales de vivienda

La misión cree que es digno de notarse que muchos países de América Latina están delegando en los organismos locales de gobierno una serie de funciones relativas al suministro de vivienda. No hay duda que la acción municipal es de especial importancia cuando se trata del problema de la vivienda. En todos los países de América Latina, si se exceptúan unas pocas intervenciones de los ministerios o secretarías de Comunicaciones u Obras Públicas, corresponde a los municipios la política relativa a subdivisión en lotes, planificación de zonas, planos y abastecimiento de agua y servicios de alcantarillado y pavimentación. Algunos municipios son, además, propietarios de los servicios de electricidad y transporte y cuidan de su explotación o tienen alguna jurisdicción sobre ellos.

En países de mayor tradición municipal como Argentina, Brasil, Colombia, y Uruguay, los municipios llevan a cabo notables operaciones de vivienda, ya por construcción directa al costo o menos de él, para venta o arrendamiento, o bien por medio de organizaciones especiales sostenidas o patrocinadas por los mismos municipios con autonomía administrativa y financiera, que pueden dedicarse a la construcción o a operaciones de préstamo o a ambas cosas al mismo tiempo. En Colombia algunos municipios se interesan en patrocinar la construcción de viviendas mediante la ayuda municipal a los esfuerzos particulares.

La labor municipal en el campo de vivienda tiene la ventaja de que los concejos municipales están especialmente bien informados de las necesidades locales, movimientos demográficos y estado de los servicios públicos locales. No obstante, muy poco ha sido, cuantitativamente, lo que han realizado los municipios en el campo de la vivienda, debido a su escasez de recursos y a la deficiencia de las corporaciones municipales en la mayoría de los países de América Latina. Otro factor importante, además, es la preferencia que en general tienen los técnicos y profesionales por el trabajo en las capitales y grandes ciudades, tendencia que, en opinión del grupo de estudio, es perjudicial para las pequeñas ciudades. La Misión comprende que al principio hay que hacer frente a grandes dificultades para establecer organizaciones de vivienda dentro de la estructura municipal. Cree, sin embargo, que con estudio y determinación, estas dificultades pueden ser superadas. Particularmente, considera que habría que dar gran prioridad a tal esfuerzo, si se considera el carácter local de los problemas de vivienda urbana tal como aparece hoy en América Latina, a saber: escasez de tierra y precio de ésta siempre en aumento, crecimiento sin sujeción a planes de las ciudades debido a la inmigración, etc. (observación 58).

3) Institutos de colonización

En muchos países de América Latina pudo observar la Misión que se carecía de definición con respecto a política agraria. Mientras que en algunas zonas existen aún grandes latifundios improductivos, en otras más pobladas el minifundio ha hecho su aparición, con sus graves repercusiones sobre el desarrollo económico y la producción. En muchas zonas, los métodos de cultivo son primitivos, y se ha progresado muy poco en la clasificación o estudio cartográfico de los suelos, con el objeto de establecer en las diferentes zonas los cultivos más apropiados. La falta de programas de fertilización y rotación de tierras y cultivos da como resultado bajos rendimientos y tiende a agotar los suelos. La erosión crea un serio problema y tiene graves repercusiones económicas en muchos países. Estas condiciones, unidas al uso de semillas pobres y a la falta de conocimiento y capacitación

para combatir las plagas, se combinan para dar como resultado una baja productividad agrícola y rendimientos escasos. La producción por hectárea hace necesario por consiguiente un mayor empleo de mano de obra pobremente pagada. De ahí que existan grandes masas situadas al margen de la economía monetaria que trabajan sólo para lograr su propio sustento.

Como puede esperarse, los factores brevemente descritos anteriormente tienen sus repercusiones en el problema de la vivienda rural. Al analizar éste, es necesario recordar las grandes distancias en que están diseminadas las casas. Por estas razones, es a menudo difícil establecer servicios o instalaciones comunales, como los que pueden ser disfrutados por los grupos de escasos recursos en las zonas urbanas. Esto contribuye más al gran éxodo de la población rural hacia las zonas metropolitanas y urbanas.

Entre las principales organizaciones a las cuales se ha confiado, hasta la fecha, la resolución de algunos de estos problemas, están los institutos de colonización y las comisiones de bienestar rural, que han sido establecidos en algunos de los países visitados. Sus planes están generalmente orientados hacia una mejor utilización de la tierra, al suministro de casas para los trabajadores migratorios y algunas veces hacia la agrupación de tales casas en vecindarios, pequeñas ciudades o pueblos. El Instituto de Colonización del Uruguay ha hecho una labor especialmente notable en la administración de un programa regular y continuo de redistribución de tierras en varias zonas del país y ha establecido una sección de vivienda para investigaciones sobre las normas de la vivienda rural y para preparar planos y tipos de casas.

El Instituto de Colonización Rural de El Salvador ha prestado especial atención a la construcción de grupos considerables de casas en varias zonas rurales. Este programa ha estado íntimamente ligado a un plan de cultivo colectivo del suelo y de fomento de cooperativas de consumo y de producción.

Fácil es comprender que institutos como los citados y otros existentes, están destinados a desempeñar un papel de mayor entidad en programas más importantes para el desarrollo de la vivienda rural. No obstante, el problema es de tal magnitud que la acción tan limitada de estos institutos ha sido notoriamente insuficiente ante el enorme volumen de lo que se necesita. Las obras que realizan para construir o mejorar viviendas se cuentan por centenares más bien que por millares de unidades de habitación.

El grupo ha llegado a la convicción de que el problema de la vivienda rural deberá ser tratado junto con los otros problemas de desarrollo social y económico que son inseparables (observación 59). Por ejemplo, la vivienda rural está evidentemente vinculada en forma muy estrecha a la extensión del crédito en las áreas rurales, y al aumento de la productividad. La obra de mejorar la vivienda rural debe formar parte de los programas integrales de desarrollo regional y de la comunidad. La relación entre tales programas y una productividad agrícola considerablemente aumentada merced al efecto estabilizador sobre el movimiento de la población rural, la explotación de zonas de tierras vírgenes, y una mayor eficiencia en la producción y distribución, requieren que los gobiernos presten un extraordinario interés a la necesidad de que los institutos de colonización rural lleven a efecto programas ampliados y permanentes y de que se establezcan nuevos programas y técnicas de desarrollo de la comunidad, como los que se han llevado a cabo con buen éxito en otras partes del mundo (observación 60).

e) La integración de los sectores financieros y la labor de los gobiernos

1) La función financiera de los gobiernos

Tal vez convenga señalar de nuevo que el grupo de estudio ha tratado en este informe de presentar, no una lista desordenada de descripciones, sino más bien un conjunto coherente e interdependiente de comentarios y conclusiones, condicionado desde luego, por las variaciones que se observan de un país a otro.

La Misión cree que la clasificación que ha hecho de los distintos sistemas financieros en sistemas de rendimiento elevado, mediano y escaso y que no tienen carácter comercial, es útil para hacer frente con sentido de la realidad al problema de la vivienda, tal como suele definirse en términos puramente financieros, a saber: como una disparidad entre la capacidad de pago y el costo.

Es sin duda cierto que tal disparidad existe. La familia latinoamericana de tipo medio carece de recursos para adquirir o alquilar una casa "decorosa" en el presente estado de organización económica, y esta es, en varios sentidos, la raíz del "problema de la vivienda de interés social".

En opinión del grupo de estudio hay un gran campo para perfeccionar la integración orgánica de los diferentes sectores. Para lograr tal mejoramiento, los gobiernos, y en particular los organismos a quienes éstos han confiado el problema de la vivienda, deben asumir una función directora (Observación 61).

De este análisis previo, el grupo llega a la conclusión de que generalmente hay disponibles fondos a corto plazo, en cantidades suficientes para financiar un vasto programa de construcción de viviendas. Los fondos a largo plazo, sin embargo, son escasos, y el volumen de los programas de vivienda de los gobiernos suele disminuir porque se utilizan los fondos oficiales para fines mixtos: construcción directa y financiación a largo plazo.

La Misión cree que los fondos a largo plazo facilitados por un gran número de sistemas financieros pueden utilizarse en proporción mucho mayor - los bancos hipotecarios (rendimiento elevado), las compañías de seguro (mediano), las instituciones de seguridad social (escaso), y las diversas organizaciones (de rendimiento mediano y escaso), suelen dejarse simplemente a su propia iniciativa - para construir directamente y financiar sus propios proyectos de vivienda, al costo que puedan.

Erróneo y equivocado es simplemente, a juicio del grupo de estudio el concepto que se opone a que las organizaciones oficiales atraigan esos capitales ofreciéndoles una subvención del 2, 3 ó 4% de los intereses y las obliga por el contrario a construir año tras año un número limitado de grupos de vivienda, con tipos de amortización y de interés que ni siquiera alcanzan a reintegrar el capital realmente invertido al cumplirse el plazo de amortización.

Como podrá deducirse de estos comentarios, el grupo ha llegado a concebir la idea de que se empleen fondos públicos, es decir, fondos de los que sólo se pretende obtener un pequeño rendimiento o quizá ninguno en términos comerciales y monetarios, como un medio fundamental para reforzar los sistemas privados o semiprivados de rendimiento elevado y mediano (Observación 62). El grupo de estudio

cree que corresponde a los institutos y corporaciones de vivienda un papel principal en la reorganización de la estructura financiera; pero estima también que los organismos ejecutivos del Estado, tanto nacionales como locales, deben asumir funciones importantes para ayudar y alentar los programas de dichas instituciones (Observación 63).

Ciertos asuntos, como la regulación y uniformidad de las operaciones financieras oficiales - la suscripción u oferta de bonos y de otros títulos financieros, etc. - tienen, en opinión del grupo de estudio, una importancia fundamental y competen, como función propia, a los organismos ejecutivos del Estado*.

Si no son atendidos estos aspectos del problema, no vale la pena en realidad emprender programas concretos aislados (Observación 64). En particular, estos últimos programas pueden muy fácilmente estar en pugna con la estructura económica y social de los países.

La función de los gobiernos es decisiva en la preparación y ejecución de la política financiera, y es particularmente importante insistir en la relación de esta función con el financiamiento de la vivienda. Entre los países de Europa Occidental, por ejemplo, hay algunos que han utilizado su política de financiamiento de la vivienda como contrapeso para moderar los movimientos de auge y depresión en el ciclo económico. En la mayoría de los países industriales de Europa Occidental, más de las dos terceras partes de los programas de construcción de viviendas reciben alguna ayuda financiera de fuentes oficiales, incluso la vivienda construida y completamente financiada por el Estado, y la construcción "privada" con ayuda de garantías del gobierno, tipos reducidos de interés, subsidios, exenciones de impuestos, etc.

Tendencias similares se observan en varias partes del mundo, donde los gobiernos reconocen la poderosa influencia de la política de vivienda sobre el desarrollo económico y social. La inversión en vivienda raras veces llega a constituir más del 5 ó 6% del total del producto nacional en los países industrialmente más desarrollados; pero puede representar más de una cuarta parte de la inversión neta en capital "fijo" de todas las clases, como por ejemplo instalaciones para servicios de transportes, fábricas, maquinarias, etc.

En general los gobiernos de América Latina han utilizado escasamente el financiamiento de la vivienda como instrumento esencial de la economía. En opinión del grupo de estudio como posiblemente ha quedado de manifiesto en el análisis precedente, la vivienda puede utilizarse en realidad como un elemento de la mayor importancia en los planes oficiales de desarrollo. No obstante, la planificación y coordinación en un alto nivel a que se hace referencia aquí requiere un cambio completo de concepción del problema tanto de parte de los organismos ejecutivos a los que se ha encomendado la planificación económica general, como de las propias autoridades de vivienda.

* El papel de la política e instituciones financieras en la movilización del ahorro nacional para diversos fines de inversión es objeto de estudio en un proyecto titulado "El desarrollo de los mercados de valores en los países insuficientemente desarrollados", y figura en el programa de trabajo de la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas.

2) Política tributaria y presupuestaria

Las medidas fiscales relativas a los gravámenes sobre la vivienda y a la asignación de fondos oficiales para la misma se han ido adoptando de un modo fortuito y con gran falta de coordinación. Por lo que hace a los gastos, en la mayoría de los países no se estima que la necesidad de vivienda requiera asignaciones regulares en la misma forma en que, como cosa muy natural, se asignan fondos a atenciones de salud, educación y otras necesidades similares. Allí donde se hacen tales asignaciones, muchas veces están sujetas a una rigidez reprochable.

En lo que respecta a tributación, hay, por una parte, una plétora de impuestos destinados al financiamiento de la vivienda, aunque la base de muchos de estos impuestos - sobre exportaciones, sobre la renta, sobre los sueldos y salarios, o sobre los bienes de capital - no tienen relación económica con las necesidades de vivienda; en tanto que otros impuestos - sobre la tierra, sobre el traspaso de terrenos y de edificios urbanos - implican tal relación; pero no hay, en realidad, ninguna correlación lógica entre el producto de tales impuestos y las necesidades de vivienda de la comunidad. Por otra parte, hay muchos impuestos, especialmente en la órbita municipal, que gravan pesadamente la construcción de viviendas y la propiedad e impiden por lo demás, un deseable progreso de ciertos ingresos públicos frecuentemente desatendidos.

En tanto que estas desventajas se advierten fácilmente, las sumas que deberían asignarse para vivienda en el presupuesto y el volumen y la naturaleza de los gravámenes que pueden imponerse apropiadamente sobre la vivienda, son asuntos que pueden únicamente decidirse dentro de la estructura de la política fiscal y de la situación de cada país: las decisiones sobre asignaciones para obras públicas deben estar subordinadas a las posibilidades financieras, como deben estarlo las decisiones sobre impuestos y subsidios para los diferentes sectores de la economía. A la inversa, esta realización impone la conclusión de que un análisis completo de la política fiscal debe tener muy en cuenta los importantes problemas de tributación y financiamiento oficial de la vivienda.

Por consiguiente, todo depende de la posibilidad de superar ciertas deficiencias en el trámite de preparar el presupuesto. Generalmente, los presupuestos no corresponden a una evaluación de las necesidades ni a lo que representa el satisfacer tales necesidades para el desarrollo económico y social de los países. Así, pues, en el caso concreto de la vivienda, por medio del presupuesto nacional debería asegurarse una afluencia constante de fondos hacia los organismos relacionados con el problema, del mismo modo en que se atiende a las necesidades sanitarias y educativas. Los siguientes son apenas algunos de los factores que deben ser considerados y sopesados: la necesidad de vivienda en sí misma; la vivienda como una de las normas o metas del desarrollo económico y social del país; la vivienda como un factor indispensable y complementario para hacer el uso más eficiente y efectivo de los fondos destinados a campañas sanitarias y educativas; la vivienda como fuente de empleo; la vivienda y su significado en el aumento de la producción nacional; la importancia de la industria de la construcción e industrias complementarias en la economía nacional.

En la esfera municipal, existe una amplia gama de impuestos, de consumo y de otras clases que afectan negativamente la construcción de viviendas. Algunas veces los impuestos sobre la construcción y el pago de derechos por los servicios

de agua, alcantarillado, pavimento, electricidad y teléfono, además de los gastos de instalación, llegan a representar una tercera parte del valor de una casa modesta. Los ingresos correspondientes a tales impuestos raramente o excepcionalmente se emplean para mejorar la vivienda.

El grupo de estudio ha abogado, en varias partes de este informe, por la conveniencia de ampliar la participación municipal en el problema de la vivienda. El estado caótico de la hacienda municipal en América Latina requiere, sin embargo, que se dé cuidadosa consideración a las medidas que hayan de adoptarse. El grupo opina que los municipios pueden explotar con provecho muchas fuentes de ingresos que actualmente se pierden. A juicio del grupo, los municipios pueden equilibrar provechosamente los dos aspectos de la tributación, a saber, como fuente de ingresos y como factor que influye en la actividad privada. También la acción municipal bien orientada puede ser apoyada por los sistemas nacionales de re-financiamiento. Aunque sin anticipar ninguna idea sobre el tema, por falta de tiempo para recoger y preparar los datos, el grupo desea destacar este punto crítico de la estructura total del financiamiento de la vivienda (Observación 65).

3) Legislación

En la mayoría de los países visitados se han puesto en vigencia medidas legislativas y reglamentaciones, pero de manera esporádica, especialmente en lo que respecta a las relacionadas con la división de la tierra y el control de los arrendamientos. Pero esta legislación data en muchos casos de principios del siglo y no se ajusta a las grandes transformaciones que se han producido en los últimos 25 años en la América Latina.

Como resultado de ello, ha prosperado la especulación en la compra y venta de terrenos, permitiendo a veces la parcelación de la tierra en lotes de dimensiones realmente insuficientes para las necesidades humanas. El problema no es sólo el de la dimensión de los lotes, sino también el de la falta de fiscalización sobre las parcelaciones desde el punto de vista sanitario, ya que se autorizan o llevan a cabo construcciones en muchas zonas que carecen por completo de agua, luz o alcantarillado.

En cuanto a la regulación de los alquileres, es importante observar que algunas de las legislaciones existentes han mantenido conceptos rígidos, congelando los arrendamientos desde hace 25 años o más, sin tener en cuenta la desvalorización de la moneda, las alzas del costo de la vida y de los materiales de construcción, mano de obra, etc. Como resultado de esto, algunos alquileres son hoy francamente ridículos, con lo que se agrava una situación que hace difícil la nueva construcción, especialmente por lo que se refiere a viviendas destinadas a grupos de ingresos reducidos.

Por otro lado, la falta de programas permanentes de construcción de viviendas ha abierto una brecha que estimula el que se especule con el arrendamiento de casas de apartamentos, y también con los apartamentos para la venta por el sistema de la propiedad horizontal.

Todo esto indica que es urgente emprender el estudio de una legislación flexible, adecuada a las circunstancias, que mantenga por un lado los incentivos necesarios para estimular la inversión apropiada y por el otro, la debida protección en los casos en que se haga necesaria y esté justificada tal protección.

C. RECOMENDACIONES PARA LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL

1. CONSIDERACIONES GENERALES

a) Principios generales para la actuación internacional

En este capítulo el grupo de estudio ha tratado de entrelazar los distintos elementos básicamente interdependientes - grupos nacionales de trabajo, reuniones de expertos y estudios especiales de investigación - que abarca un programa coordinado de asistencia técnica y cooperación internacional.

La Misión encuentra que los recursos de asistencia técnica internacional destinados a vivienda y a mejoramiento de la comunidad han sido escasos en proporción con los gastos totales de asistencia técnica. Cree que es particularmente apropiado el aumentar la asistencia técnica para la vivienda y el mejoramiento de la comunidad, ya que tales gastos pueden liberar energías y capacidades latentes dentro de cada país para acelerar considerablemente la obra de atender las necesidades de vivienda y de movilizar los recursos actualmente disponibles en la Región.

Las necesidades y los problemas varían considerablemente de país a país, pero la Misión juzga que los principios siguientes podrán ser útiles como orientaciones generales para futuras actividades internacionales de asistencia técnica:

- 1) La cooperación existente entre las organizaciones internacionales representadas en la composición de la Misión y en su programa, debe ser continuada y ampliada en lo futuro. El problema de la vivienda es tan importante que ninguna organización internacional puede tratar de lograr un efecto rápido sobre la capacitación, preparación de programas o formulación de una política, a menos que actúe en estrecha cooperación con las demás.
- 2) La asistencia técnica internacional y la cooperación en lo concerniente a la vivienda y al mejoramiento de la comunidad deben ser integradas, donde sea posible, con los programas más vastos de desarrollo económico y social.
- 3) Deben efectuarse estudios que definan los aspectos económicos de la vivienda y del mejoramiento de la comunidad por medio de un programa regional de investigación, coordinado por los principales organismos internacionales sobre el terreno, pero llevado a cabo por medio de instituciones locales apropiadas o de expertos calificados.
- 4) Debe tratarse de lograr el apoyo de fundaciones de interés público para proyectos especiales y para extender el círculo de organizaciones interesadas en el problema.
- 5) Debe darse apoyo a un programa muy ampliado de publicaciones e información sobre vivienda, mejoramiento de la comunidad y urbanismo.

6) Debe darse un apoyo continuo y más amplio al Centro Interamericano de Vivienda, procurando principalmente la extensión de sus servicios a los gobiernos y universidades para facilitar el establecimiento de centros y dependencias nacionales de estudio, investigación y actuación en materia de vivienda, cuyos diversos sistemas y programas deberán complementarse mutuamente, para hacer frente a las necesidades de los países de América Latina.

7) Debe intensificarse la asistencia técnica directa en los países que tengan un genuino interés en establecer y mantener organismos permanentes para ocuparse de la política y los programas de la vivienda.

8) Deben concederse con un criterio de mayor selección las becas para estudio, observación e investigación en la esfera de la vivienda, dando preferencia a los gobiernos e instituciones que hagan un uso efectivo de una formación especializada tan costosa.

9) Debe formularse una política de visitas constantes, a los países por parte de los expertos, con carácter más regular, para estimular los esfuerzos nacionales: a los individuos y a los grupos de trabajo relacionados con la política y la preparación de programas de vivienda.

10) Los proyectos que impliquen cooperación técnica internacional deben servir como impulsores para lanzar iniciativas, tanto de las organizaciones gubernamentales como de las no gubernamentales, y como medios para extender el interés en el problema. Sin el vasto apoyo y respaldo de la opinión pública ilustrada, poco progreso permanente podrá lograrse.

b) Coordinación de esfuerzos

1) Relaciones entre los organismos internacionales

No hay duda que debe intensificarse la coordinación de la asistencia técnica en lo concerniente a la vivienda de interés social, y por consiguiente el grupo de estudio estima esencial que la función de preparar los programas se considere como una labor conjunta de las secretarías técnicas de las principales organizaciones internacionales interesadas. Esto dará lugar a que los países utilicen mejor las facilidades y los servicios ofrecidos en la Región. También dará lugar a una colaboración más fructífera del personal y ayudará a conseguir el apoyo de otros grupos y organismos con recursos potenciales para contribuir a la solución de los proyectos y programas propuestos.

La Misión cree que debe intensificarse la actual coordinación administrativa de las actividades en materia de vivienda y planificación de las Naciones Unidas y de la Unión Panamericana, de conformidad con el acuerdo sobre coordinación de julio de 1952.

La Misión cree que el segundo elemento orgánico en el orden lógico para la coordinación de los esfuerzos entre los organismos internacionales interesados en el problema de la vivienda en la Región, es el Centro Interamericano de Vivienda, establecido por la OEA en Bogotá, Colombia. El grupo de estudio estima halagüeños los servicios del Centro y cree que si se le prestase mayor apoyo se obtendrían aún mejores resultados que en la actualidad, considerando que el Centro

sólo dispone actualmente de un personal mínimo para atender a su trabajo y que si se aumentase dicho personal se intensificaría su eficacia (Recomendación 3).

Aunque el Centro se ocupa de los aspectos técnicos y docentes del Programa de Cooperación Técnica de la OEA en el campo de la vivienda, ha sido ayudado en parte por el apoyo práctico de las Naciones Unidas mediante el suministro de algún equipo de investigación y experimentación, así como por el envío de vez en cuando de expertos, de las Naciones Unidas que han estado estacionados allí. El grupo de estudio cree que puede ser muy beneficiosa la agrupación del personal de asistencia técnica internacional en materias afines, y en consecuencia recomienda que a los expertos de las Naciones Unidas que sean enviados a América Latina para actividades regionales relativas a la vivienda y al mejoramiento de la comunidad se les oriente en el Centro Interamericano de Vivienda y quizá que establezcan allí su base, desde la cual puedan ir a prestar sus servicios. Esto se traduciría en un mejor uso y coordinación de los recursos empleados por las Naciones Unidas y por la OEA en esta materia. (Recomendación 3).

2) Relaciones con las organizaciones nacionales

El convertir en realidad los ideales nacionales en materia de vivienda reclama, naturalmente, una acción decisiva de parte de los gobiernos. A este respecto, se ha informado al grupo de la proyectada reunión de directores de organismos nacionales de vivienda, que será convocada por la OEA. El grupo de estudio juzga que esta reunión ofrecerá una excelente oportunidad para tratar de lograr un acuerdo sobre los medios que deberán ser empleados para la asistencia técnica internacional en el futuro. El grupo recomienda que las Naciones Unidas y demás instituciones relacionadas de modo principal con los problemas de vivienda de la Región, se hagan representar en esta reunión, particularmente para examinar los métodos de la futura colaboración sobre esta materia específica. (Recomendación 4).

Como se indicó anteriormente, el grupo de estudio está impresionado por la importancia que tienen los grupos de trabajo nacionales - en los que están representados los diversos intereses profesionales - para ayudar en su labor a los organismos internacionales, y estima que deberá procurarse incesantemente robustecer estos grupos, relacionándolos con los problemas y programas de las organizaciones oficiales de vivienda. (Recomendación 5). Estos grupos de trabajo pueden brindar también una útil conexión a fin de establecer o robustecer centros nacionales de vivienda, para el estudio, la investigación, y la actuación, que son objetivo fundamental para muchas de las recomendaciones y observaciones del grupo de estudio. (Recomendación 6). El programa regional de investigación debe utilizar la experiencia y capacidad profesional que representan los grupos nacionales de trabajo, y deberá mantenerse un estrecho y constante contacto entre los miembros de estos grupos y el comité formado por el personal de los distintos organismos que se ha propuesto. (Recomendación 7).

2. RECOMENDACIONES SOBRE PROGRAMAS TECNICOS

a) Distinción entre programas de emergencia y de largo alcance

Las futuras propuestas de cooperación técnica internacional en la esfera de la vivienda y del mejoramiento de la comunidad deben trazar una distinción muy clara entre el apoyo prestado a programas de emergencia y el que se dé, como parte de una política de largo alcance, cuidadosamente determinada. (Recomendación 8). Los programas de emergencia y de corto alcance son aquellos cuya necesidad surge de los desastres naturales como por ejemplo, huracanes, terremotos, incendios o inundaciones que destruyen las casas en grandes zonas. Los programas de corto alcance también pueden obedecer a demandas nacionales de una asistencia técnica concreta para determinados proyectos, como la planificación o reforma de los servicios públicos para una determinada ciudad, el asesoramiento sobre la aplicación de un programa de vivienda mediante un sistema de ahorro y préstamo, etc.

Los programas de largo alcance implican la ejecución de una política previamente determinada para una Región y para los países que la integran. Un ejemplo podría ser la decisión de apoyar y servir a las instituciones nacionales de vivienda y grupos nacionales de trabajo en los países de la Región, como un primer paso efectivo para lograr que adelanten la política y los programas nacionales de vivienda. Otro ejemplo sería la decisión de apoyar y robustecer el Centro Interamericano de Vivienda, prestando atención preferente a sus servicios a los países y a las instituciones docentes.

El grupo de estudio considera que el establecimiento de instituciones permanentes y eficaces y el apoyo a las mismas, ya sean internacionales o nacionales, y la creación de estructuras a través de las cuales puedan operar y extenderse, son fundamentales en los programas de largo alcance para la cooperación técnica internacional. (Recomendación 9). Pero, como corolario, cree también el grupo que, siempre que sea posible, las peticiones de asistencia técnica de corto alcance o de emergencia, deben ser atendidas por el personal o los grupos de expertos que se encuentren en dicha instituciones, a las que se apoya y mantiene como parte de una política de largo alcance. (Recomendación 10). Debería establecerse de ese modo una relación más estrecha entre los programas de asistencia técnica de emergencia y los de largo alcance en la esfera de la vivienda y del mejoramiento de la comunidad.

Sin embargo, debido a la creciente complejidad de la civilización moderna y a que las pérdidas de vidas y los daños materiales causados por los desastres de la naturaleza son por consiguiente mayores, la Misión cree que las Naciones Unidas deben crear una entidad que se ocupe de los desastres internacionales, que acumule sistemáticamente el material informativo sobre lo que ocurre en tales desastres y que lleve al día una lista de expertos internacionales que puedan ser llamados para prestar su ayuda cuando sea necesario. (Recomendación 11). La recomendación se relaciona con los objetivos señalados a la Misión, pues ésta tuvo la oportunidad de observar durante su gira la grave repercusión que tienen en los presupuestos nacionales los diversos desastres naturales en América Latina. El grupo de estudio considera que en la reedificación de viviendas y en la reconstrucción material de las zonas destruídas pueden lograr los gobiernos grandes economías aprovechando de modo racional las lecciones de la experiencia obtenida en otros sitios. Además, se presentan con frecuencia oportunidades para una planificación acertada y reformas inteligentes en la planificación, para evitar los errores del pasado, si

se dispone del asesoramiento inmediato de un experto sobre ciertas materias como por ejemplo planes de expropiación, adquisición y compensación, planificación y subdivisión de la tierra, redacción de nuevas ordenanzas para la construcción y establecimiento de servicios de inspección, posibilidades de la construcción mediante el esfuerzo propio con ayuda externa para la reconstrucción de zonas damnificadas por desastres, etc. Estos aspectos no son los que reciben la atención preferente de la Cruz Roja Internacional o de otras organizaciones de socorro de emergencia. En América Latina han acumulado ya una experiencia considerable sobre los problemas de la reedificación y de la reforma de la planificación algunas organizaciones como la Hurricane Housing Inc. de Jamaica. Como la repetición de tales desastres significa que constantemente se vuelvan a presentar análogas necesidades, el grupo de estudio juzga que ha llegado el momento de analizar este caudal de experiencia, comunicar las conclusiones y establecer un organismo internacional que preste especial atención a los problemas de reedificación de viviendas y de reconstrucción que plantean los desastres.

b) Métodos para llevar a efecto la cooperación técnica

Basado en las observaciones que hizo sobre el terreno, el grupo de estudio recomienda que los organismos internacionales de asistencia técnica interesados enfoquen el problema de un modo continuo, fundamental y con carácter regional. Tal modo de enfocarlo implica la necesidad de intensificar la cooperación y coordinación de los programas entre las organizaciones que ya existen con carácter regional. Por ejemplo, hay algunas instituciones cuyos programas se relacionan con la vivienda y el mejoramiento de la comunidad aunque tales instituciones no se ocupan directamente de la vivienda como tal. Entre ellas pueden contarse el Centro Regional de Educación Fundamental para la América Latina (CREFAL), en Pátzcuaro, México, sostenido por la UNESCO; el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) en Guatemala (Naciones Unidas); el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas en Turrialba, Costa Rica (OEA); Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), en San José, Costa Rica (Naciones Unidas); la Escuela Brasileña de Administración Pública (EBAP) en Río de Janeiro, Brasil, etc. El grupo recomienda que la comunicación entre las distintas instituciones se establezca de modo más regular, sobre ciertas materias, como por ejemplo los conferenciantes invitados, las investigaciones en curso, los seminarios y conferencias propuestos, la asistencia técnica prestada directamente, etc. y que se examinen conjuntamente en entrevistas o por correspondencia los objetivos de los programas anuales, etc. (Recomendación 12).

Los medios principales para llevar a cabo los programas internacionales de asistencia técnica para vivienda y mejoramiento de la comunidad en América Latina, pueden agruparse en las siguientes categorías:

- 1) Expertos consultores
- 2) Seminarios y conferencias
- 3) Proyectos experimentales
- 4) Programas de investigación
- 5) Capacitación y becas
- 6) Intercambio administrativo; giras de conferencias
- 7) Intercomunicación científica; programas de publicaciones

A continuación comenta el grupo de estudio cada una de estas categorías por su orden.

1) Expertos consultores

La Misión advirtió que los expertos visitantes o consultores han hecho una gran labor en varios países para estimular una mejor política y mejores programas en materia de vivienda. El grupo de estudio está convencido de que nada hay tan útil como el contacto personal, especialmente si es posible reforzarlo dándole un carácter más o menos permanente y en consecuencia recomienda que se continúen y se amplíen las visitas e intercambios de consultores y expertos en toda la Región. (Recomendación 13). El grupo observó también que cada país tiene expertos en determinadas materias que pueden actuar útilmente como consultores y asesores en los demás países. Por ejemplo, unos expertos mexicanos habían asesorado sobre sistemas hipotecarios y de ahorro y préstamo en varios países de América Central; unos planificadores del Uruguay estaban trabajando en El Salvador; un arquitecto y urbanista peruano asesoraba al Gobierno del Paraguay; unos expertos de Puerto Rico estaban asesorando en Chile y en otras partes sobre los métodos de construcción mediante el esfuerzo propio con ayuda externa, etc.

No obstante, el grupo de estudio cree que debe darse mayor atención al problema de la continuidad del trabajo de los expertos y de llevar a efecto sus recomendaciones. El grupo de estudio considera que con una mayor sistematización y mayor intercambio de información, las distintas instituciones y oficinas que cuentan en América Latina con apoyo internacional pueden hacer mucho por promover y proseguir el trabajo de los expertos contratados por un breve período, tanto de modo oficial como oficioso. (Recomendación 14). El grupo de estudio cree que dará excelentes resultados la formación de un núcleo de expertos y economistas bien instruidos y especializados en vivienda, conocedores de la Región y que representan un acervo de los conocimientos profesionales que habrán de ser utilizados de modo intensivo, en vez de llamar a expertos completamente nuevos y desorientados cuando se presente la necesidad de prestar asistencia técnica. (Recomendación 15). Estos expertos deben estar respaldados por las instituciones técnicas interesadas, por medio de servicios ampliados y de una información técnica permanente. El trabajo de los expertos debe ser considerado como una extensión de las actividades de las instituciones.

Actualmente las Naciones Unidas colaboran con la OEA a fin de tener a un experto en tecnología e investigación de vivienda adscrito al Centro Interamericano de Vivienda, para el servicio de la Región. El grupo cree que hay otras dos materias en las cuales la administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas puede aportar una inmediata contribución a la efectividad del Centro mediante el envío de expertos consultores sobre: 1) trabajo social y organización de la comunidad, y 2) vivienda cooperativa. La necesidad del primero se debe a que si bien el Centro incluye a trabajadores sociales en sus programas de formación profesional, no se cuenta con un profesor de tiempo completo para orientar y ayudar a los estudiantes interesados en esta materia. Tal experto podría además ser útil para llevar a efecto programas de desarrollo de la comunidad con ayuda de los estudiantes del Centro, habiéndose informado al grupo de la importancia directa de tales actividades en Colombia. Un experto en vivienda cooperativa ayudaría a incrementar el considerable interés que existe a este respecto en varios países visitados por el grupo, interés que contrasta grandemente con los resultados reales logrados por las cooperativas hasta ahora. El grupo de estudio cree que debe subsanarse cuanto antes la falta de atención a este aspecto, que es uno de los que más esperanzas hacen concebir en América Latina. Esto coincide con las recomendaciones hechas por los participantes en el Seminario de las Naciones Unidas sobre vivienda cooperativa para América Latina, que se celebró en 1954 en Copenhague.

2) Seminarios y conferencias

El grupo de estudio tomó nota, con referencia a varios ejemplos concretos, de que los seminarios y conferencias han tenido especial importancia como elementos de orientación de varias de las actividades de vivienda y mejoramiento de la comunidad en la Región. Por ejemplo, el Seminario sobre las cooperativas de vivienda, celebrado en Copenhague en 1954, bajo el patrocinio de las Naciones Unidas, influyó notablemente en los participantes de América Latina, y en sus esfuerzos ulteriores por mejorar la política y los procedimientos de las cooperativas de vivienda, especialmente en Chile y en Colombia, y también se observó el interés que ciertas proposiciones concretas despertaron en México, Brasil, Uruguay y Bolivia. El efecto de otros seminarios, como los de la Unión Panamericana sobre Asuntos Sociales, las reuniones de la Asociación Panamericana de Arquitectos, etc., fué también objeto de comentarios por los participantes en las conferencias de mesa redonda sostenidas por el grupo.

Seminarios y reuniones como los mencionados han resultado de valor para formar y establecer una política, y fomentar continuos y beneficiosos intercambios y relaciones de amistad entre los técnicos interesados, y en consecuencia el grupo de estudio recomienda que tales seminarios y conferencias sigan formando parte de los programas internacionales de asistencia técnica. No hay duda, sin embargo, de que los problemas generales de carácter cultural, social, técnico y económico varían considerablemente entre las distintas regiones de América Latina. Por esta razón, el grupo de estudio cree que los seminarios y conferencias deben organizarse con carácter más local, bien como asuntos estrictamente nacionales o con la participación tan sólo de algunos países interesados en determinados temas (Rec. 16). Tales seminarios y conferencias, concentrando su interés en problemas locales, serán más útiles para fomentar el intercambio y el contacto entre los técnicos, administradores y legisladores, de lo que resultara una mayor aceptación de las recomendaciones y conclusiones que surjan de ellos.

En conformidad con las observaciones anteriores, el grupo recomendó que se diera un apoyo inmediato y útil a los seminarios propuestos sobre programación de vivienda, que deberán tener lugar en Brasil bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos; a una conferencia propuesta sobre cooperativas de vivienda, proyectada en Santiago, Chile, con participación de determinados países; y a un seminario centroamericano sobre administración de programas de vivienda en el que quizá se examinen el desarrollo de las industrias locales de materiales de construcción y las normas para los materiales de construcción, en cooperación con el Programa Centro Americano de Integración Económica.

3) Proyectos experimentales

Los proyectos experimentales de desarrollo de la comunidad que se han llevado a cabo en varios países han adolecido al parecer de las deficiencias típicas de tales proyectos, y acaso de algo más aun. Generalmente ha sido escasa la evaluación objetiva de la experiencia y de los resultados obtenidos de tales proyectos o de las lecciones que podrían obtenerse de los mismos. Los proyectos, excepto en contados casos, no han tenido ningún efecto en la vida de los pueblos, ni siquiera de la gente que vivía a pocos kilómetros de distancia del lugar de su realización. Los gobiernos han fracasado generalmente al integrar tales proyectos en las estructuras administrativas y al coordinar su trabajo con otros organismos o instituciones existentes. Han quedado totalmente perdidas las oportunidades de

empleo ofrecidas por tales proyectos experimentales como centros de preparación para proyectos mayores de desarrollo de la comunidad.

Los programas de desarrollo de la comunidad que al parecer han tenido alguna continuidad, además de los de Puerto Rico y Jamaica, han sido en gran parte resultado de programas de capacitación institucional, como los del CREFAL en Pátzcuaro, México; del Instituto de Ciencias Agrícolas en Turrialba, Costa Rica; de la ESAPAC en San José y Desamparados, Costa Rica; del CINVA en Anolaima, Colombia, etc. En todos estos casos, los proyectos experimentales han quedado vinculados a instituciones permanentes. Como principio general, sin embargo, el grupo de trabajo cree que sería prudente encauzar los recursos internacionales futuros de tal suerte que se estimule a las escuelas y universidades existentes a emprender programas más prácticos de experimentación sobre el terreno y de proyectos experimentales relacionados con el desarrollo regional y de la comunidad (Rec. 17).

Mientras los gobiernos nacionales muestren apatía o indiferencia ante las oportunidades que ofrecen las distintas clases de proyectos experimentales, los recursos internacionales no deben dedicarse a establecer nuevos proyectos, sin perspectivas de continuidad, interés o integración, sino más bien analizar y evaluar honradamente los proyectos existentes, divulgando de modo más intenso lo que de ello resulte (Rec. 18).

Debe dirigirse la atención hacia la introducción en América Latina de una mayor documentación sobre proyectos experimentales de otros países del mundo: su utilidad, potencialidad y medios de ejecución. La posibilidad de coordinar los recursos internacionales de asistencia técnica con los de los fondos privados o fundaciones debe examinarse más detalladamente. (Rec. 19). Los proyectos experimentales vinculados a nuevos organismos de fomento, como el "Plan Lillienthal" (Corporación Regional Autónoma del Cauca) en Cali, Colombia, deben recibir ciertamente la preferencia teniendo en cuenta su transcendencia potencial y sus efectos de demostración (Rec. 20). Otro caso semejante es el del Organismo de fomento de la cuenca del Amazonas, con oficinas en Belem, Brasil.

4) Programas de investigación

Si se exceptúa la observación general de que los programas de investigación práctica sobre vivienda y desarrollo de la comunidad en América Latina son completamente inadecuados, la Misión ha limitado sus recomendaciones presentes a los puntos principales enumerados en la siguiente subsección (véase la subsección C.2 c), El programa regional de investigación). El grupo desea recalcar la importancia que tiene el crear un programa regional de investigación. Sus resultados serán inmediatamente útiles, y también podrá el programa estimular y suscitar la actividad de los grupos nacionales de trabajo, universidades y otras organizaciones. Acaso fuese posible contar con capital e iniciativas privadas para algunos problemas concretos de investigación, repartiendo así la carga de los múltiples problemas que deben ser investigados.

En cuanto a la investigación tecnológica, el grupo de estudio cree que hay laboratorios industriales y universitarios bien equipados en América Latina, como los que existen en Sao Paulo, Montevideo, Santiago y México. El problema no consiste en establecer nuevos laboratorios o centros de experimentación, sino

más bien en hacer mejor uso de los existentes para las investigaciones relativas a la vivienda, y en dar impulso a su actividad solicitando de ellos y asignándoles tareas prácticas (Rec. 21).

5) Capacitación y becas

En varios de los países más gravemente afectados por la aguda escasez de vivienda, el grupo de estudio encontró que había técnicos de vivienda muy bien preparados que se hallaban desocupados u ocupados en trabajos que nada tenían que ver con las materias en que se habían especializado. Afortunadamente, otros países han hecho mejor uso de las oportunidades que se les ha ofrecido mediante los programas internacionales de capacitación y becas. Estos países han llegado a establecer procedimientos metódicos para designar y seleccionar a sus candidatos, mantienen estrecho contacto en todos los respectos con el Centro Interamericano de Vivienda de Bogotá y se preocupan de que a los graduados destacados en este Centro se les confíen cargos de responsabilidad en los que puedan utilizar efectivamente su vasta preparación. Debe advertirse que hacia fines de 1956 aproximadamente 140 estudiantes graduados han hecho el curso completo en el Centro de Bogotá y hoy, especialmente en los países más pequeños, los estudiantes del Centro ocupan muchos puestos de dirección en lo concerniente a la política de la vivienda, preparación de programas y ejecución de los mismos.

Habida cuenta de estas observaciones, el grupo de estudio recomienda que los recursos internacionales para capacitación y becas sean en general ampliados para los países que posean un sistema efectivo para seleccionar y designar a candidatos, y para emplearlos a su regreso en cargos de responsabilidad; y reducir en cambio dichos recursos para aquellos países que persisten en hacer mofa de las oportunidades internacionales que se les ofrecen para la capacitación y las becas (Rec. 22).

Los gobiernos que actualmente no poseen sistemas eficaces harían bien en considerar la conveniencia de utilizar comités consultivos compuestos de ciudadanos, profesionales, educadores y funcionarios públicos, para orientar sus actividades. Los comités nacionales de trabajo podrían encargarse de tales funciones de asesoramiento. Pueden ayudar a obtener mejores candidatos para la capacitación, y también pueden ser útiles para establecer cursos breves sobre vivienda en las universidades o bajo los auspicios de sociedades profesionales (Rec. 23).

Otra posibilidad consiste en ofrecer facilidades de capacitación en términos que atraigan solamente a los países u organismos de vivienda que estén verdaderamente interesados, por ejemplo, requiriendo que paguen por lo menos una parte de lo que cueste ese servicio. (Rec. 24). Debe considerarse también la conveniencia de pedir a los organismos nacionales que patrocinan a candidatos, que contraten con una justa retribución durante un determinado período de tiempo, a las personas que ellos seleccionen y patrocinen para tal capacitación en el extranjero, como se está haciendo ya en varios países.

El grupo de estudio recomienda que se utilicen los recursos internacionales para acelerar y mejorar las facilidades y oportunidades nacionales de educación en tres campos principales (Rec. 25):

- 1) El desarrollo y expansión de los centros o institutos nacionales de capacitación e investigación sobre vivienda.

/...

- 2) El establecimiento de nuevos cursos, programas o escuelas en las actuales universidades, sobre planificación urbana y regional.
- 3) Apoyo para el establecimiento y desarrollo de programas de capacitación en gran escala para dirigentes de la comunidad.

Parece ser que en general se acepta la idea de establecer una red regional de centros de capacitación e investigación sobre vivienda, en conexión con el Centro Interamericano de Vivienda, el cual podría ser una especie de organismo patrocinador o principal de los demás y mantener continuo contacto e intercambio de información e investigación entre todos. Los cuatro países que parecen estar preparados actualmente para tal organización sistemática son Bolivia y Chile, donde existen ya centros nacionales, y Brasil y México, donde aun no han sido creados. El grupo de estudio urge que se preste consideración a estas zonas y a otras para que puedan establecerse firmemente centros que atiendan a las necesidades locales urgentes. Debe continuar la política de ayudar a tales centros mediante el suministro de equipo de experimentación, etc.

En cuanto al segundo punto, el grupo de estudio está enterado de los esfuerzos realizados hasta ahora para desarrollar la capacitación sobre urbanismo y planificación regional en América Latina, incluso el actual proyecto de llevar a efecto un nuevo programa en la Universidad de Puerto Rico. El grupo cree, no obstante, que deben hacerse inmediatamente otros esfuerzos aun mayores, para capacitar y equipar a los planificadores y administradores que han de tratar los problemas urgentes del uso de la tierra y de la política sobre la misma, en América Latina. Debe partirse de las universidades existentes, tratando de promover y mejorar los programas relacionados con el urbanismo y la planificación regional. Tales esfuerzos deben estar vinculados con programas de ciclos breves de capacitación en el empleo para los actuales administradores y funcionarios.

La Misión ha sugerido que es el Brasil el país donde parece existir el mayor interés y necesidad de la capacitación acelerada en urbanismo y planificación regional. Ha recomendado que se designe una misión especial para visitar todas las ciudades de más rápido crecimiento en el país, dirigir seminarios especiales y estar disponible para consultas sobre el establecimiento o mejoramiento de programas y cursos universitarios, así como para ayudar a tramitar las solicitudes de capacitación avanzada y becas para la ampliación de estudios en otros países.

En cuanto al tercer punto, México parece ser el único país visitado por el grupo de estudio que tiene un programa limitado en marcha para preparar a organizadores de la comunidad, a cargo de su Oficina de Bienestar Social Rural, en la Secretaría de Salubridad. En otros países se han hecho algunos esfuerzos dispersos para capacitar y orientar a ciertos grupos, como por ejemplo, maestros de escuela, para interesarlos en los principios de desarrollo de la comunidad. A pesar de esto, lo que se hace actualmente parece en general insuficiente, dadas las posibilidades latentes en tales programas. El grupo de estudio, recomienda también, por consiguiente, que se preste especial atención a la concesión de becas a estudiantes y profesionales latinoamericanos para que puedan observar los principios y técnicas del desarrollo de la comunidad y capacitarse en ellos.

6) Intercambio administrativo; giras de conferencias

La Misión observó el valor de poder visitar personalmente a las instituciones de otros países, para observar directamente el trabajo que allí se desarrolla, y para entrevistar y conocer a las personas interesadas en problemas similares. La principal recomendación del grupo de estudio es que se continúe e intensifique este tipo de programas y que, siempre que sea posible, se haga en grupos este intercambio de visitas, siendo preferente que varias personas de la misma institución viajen juntas, en vez de hacerlo cada una por separado. Se despierta así un mayor sentido de responsabilidad, se refuerzan y discuten más las ideas tanto durante el viaje como una vez terminado éste. Lo ideal sería que en tales visitas coincidieran administradores y legisladores y que en ellas estuvieran representados también distintos intereses profesionales (Rec. 26).

El grupo de estudio considera que el estímulo y el contacto personal entre los expertos y profesionales calificados es excepcionalmente útil a fin de preparar la base para las medidas y la legislación que son necesarias en lo concerniente a la vivienda y al desarrollo de la comunidad. Por consiguiente, recomienda que sean traídos a América Latina profesionales distinguidos que trabajen en la esfera del desarrollo de la comunidad para efectuar breves giras de conferencias. Piensa también que sería muy útil llevar a la India a algunos dirigentes cuidadosamente seleccionados para examinar y discutir el programa de desarrollo de la comunidad en dicho país. De ser posible, debe hacerse que el informe de dichos dirigentes sea un informe de grupo con sus observaciones, conclusiones y lecciones que conviene aplicar. (Rec. 27).

El grupo de estudio recomienda asimismo que se considere la conveniencia de ayudar a una gira bien organizada de uno o varios expertos y conferenciantes eminentes sobre planificación y desarrollo urbano (Rec. 28). El grupo de estudio cree que, con la adecuada preparación, los obstáculos de idioma pueden reducirse a un mínimo, y que tal vez esas giras de conferencias y su preparación ofrecerían la oportunidad de intensificar la cooperación entre las organizaciones nacionales e internacionales.

7) Intercomunicación científica; programas de publicaciones

En sus conversaciones con muchos destacados administradores, legisladores y otros profesionales importantes, la Misión advirtió que no les eran familiares la documentación básica de que se dispone ni los estudios sobre la vivienda y el desarrollo de la comunidad. En varios casos, sin embargo, el grupo de estudio notó la importancia que reviste el intercambio de ideas y documentos entre los países.

La Misión está enterada de que el Servicio de Intercambio Científico del Centro Interamericano de Vivienda ha establecido un eficaz programa para el intercambio de informes y publicaciones. El grupo de estudio recomienda que se mantenga y extienda este servicio, de suerte que llegue a ser mejor conocido como servicio central de indagaciones, información y difusión de artículos, informes y otras publicaciones para toda la América Latina. (Rec. 29). El grupo de estudio cree que este servicio puede ser muy útil para administradores, legisladores y grupos cívicos y profesionales, aunque actualmente son los organismos oficiales de vivienda, bibliotecas y universidades los que utilizan principalmente el Servicio.

También se ha hecho ya referencia a la importancia que reviste un programa de publicaciones muy extenso. La Misión recomienda, pues, que se procure interesar a las organizaciones nacionales y locales en la reproducción y distribución de la documentación útil, en vez de dedicar sumas importantes de fondos internacionales a la publicación y distribución directa (Rec. 30).

Debe realizarse un esfuerzo concertado para traducir al español varias publicaciones fundamentales sobre urbanismo y planificación regional, particularmente sobre el avalúo de los bienes raíces urbanos y la tributación de la propiedad raíz. Las Naciones Unidas deben disponer la traducción al español de las publicaciones pertinentes en los campos que quedan mencionados (Rec. 31).

De modo similar debe procurarse que ciertas películas apropiadas al caso, como por ejemplo, La ciudad, que tratan en términos populares los problemas de la vivienda y del desarrollo de la comunidad, lleven subtítulos en español o se haga de ellas versiones en ese mismo idioma. Debe llevarse también una lista al día de políticos prominentes o personas respetadas e influyentes en los distintos países, para tenerlos informados acerca de las últimas publicaciones sobre vivienda y mejoramiento de la comunidad.

c) El programa regional de investigación

Como resultado de su gira, observaciones y discusiones, la Misión juzga que la organización de un programa regional especializado constituye un método de cooperación, coordinación y estímulo entre los organismos internacionales que no puede dejar de producir resultados inmediatos para todos los interesados. Hasta ahora, no parece que se haya intentado en forma importante investigar en las esferas capitales del conjunto de problemas relativos al financiamiento de la vivienda y a los programas de mejoramiento de la comunidad. Tal investigación, a juicio del grupo de estudio, puede intentarse perfectamente bien sea merced a los acuerdos de servicios especiales concertados con las Naciones Unidas o bien mediante los contratos de investigación de la Unión Panamericana. Aun cuando la investigación, tal como la concibe el grupo, sería de costo módico, podría rendir grandes beneficios pues encauzaría la atención hacia nuevos métodos, técnicas o situaciones; podría también sintetizar los resultados de la experiencia activa y ponerla al alcance general de todos los que se ocupan de la materia.

La orientación general para tal investigación debe ser aprobada en principio por el comité coordinador que representa a las principales organizaciones internacionales interesadas; tal vez pueda llegarse a decisiones útiles sobre la división principal de la materia y la distribución de campos concretos de investigación y de programas de trabajo.

Parece evidente al grupo de estudio que el planeamiento y organización de los estudios concretos deberá efectuarse en el Centro Interamericano de Vivienda. Por medio de correspondencia y de visitas oficiales y personales, el personal del Centro puede coordinar el programa de investigación regional con el trabajo de los organismos regionales y con las organizaciones e investigadores empeñados en esta labor en los distintos países. A juicio de la Misión en esta forma con escasa ayuda internacional sería posible intensificar los programas nacionales de investigación (Rec. 32).

/...

En la subsección siguiente se esbozan los estudios que se hallan actualmente en curso o que fueron recomendados a las Naciones Unidas y a la Unión Panamericana como resultado de solicitudes y acuerdos especiales sugeridos por la Misión durante su gira. Considera ésta, sin embargo, que el presente esquema de estudios debe ampliarse tan pronto sea posible para que abarque un programa más vasto de la documentación e información que son necesarias.

Tal serie de estudios, editada y publicada, suministraría un cuerpo de documentación de referencia de gran utilidad para la América Latina. Su aparición en forma de publicación daría un importante estímulo a los círculos académicos en los países y sería un paso más hacia el desarrollo de la teoría y los conceptos fundamentales relacionados con las soluciones del problema de la vivienda. Además, los estudios serán útiles como información técnica de base para discusión en la reunión de expertos sobre el financiamiento de la vivienda y del desarrollo de la comunidad proyectada para 1957 ó 1958 (Rec. 33).

1) Acuerdos de servicios especiales concertados con las Naciones Unidas

Los cuatro guiones de estudios siguientes son los que la Misión examinó durante su gira con varios autores y expertos propuestos, solicitando que se concertaran acuerdos especiales con las Naciones Unidas para que se realizaran los estudios.

Instituciones de ahorro y préstamo para vivienda

Sugestiones para un estudio, preparadas el 7 de octubre de 1955
para el señor Juan H. Buelink

1. Extensión del mercado: características financieras y ocupaciones de las personas que ahorran.
2. Eficacia del sistema para lograr los fines de los ahorradores. Costos del sistema para lograr la construcción de casas.
3. Posibilidades de limitar las operaciones a la adquisición (o construcción) de nuevas viviendas y especialmente a grupos o proyectos en los cuales pueda haber una reducción de los costos de construcción y de los servicios públicos.
4. Posibilidad legal de beneficiarse con la plusvalía de la tierra al parcelar y urbanizar nuevas zonas.
5. Efecto que tiene en las operaciones la reducción del poder adquisitivo de la moneda. Posibilidad de revisar los sistemas de contabilidad para operar durante los períodos de inflación.
6. Moras y faltas de pago en la amortización. Posibilidad de establecer un seguro contra tales riesgos. Relaciones entre las obligaciones del ahorrador y la reducción en el pago de intereses en virtud del sistema.
7. Tratamiento de otras partidas de costos y cargas.

/...

8. Efectos que tiene en el sistema el apoyo regular mediante el crédito de otras instituciones financieras. Efectos que tienen en el sistema las condiciones de tales apoyos, intereses y plazos de los depósitos (especialmente a plazos medianos, de 5 a 10 años).
9. Mejores métodos para aumentar los recursos "accidentales" de títulos de propiedad, redescuentos, préstamos, etc.
10. ¿Qué uso puede hacerse de otras formas de ayuda oficial: exenciones de impuestos, facilidades de compra de terrenos, materiales, construcción, etc.?

Métodos

1. Análisis de estudios ya terminados:
 - a) Informe de la Comisión de Estudio de Sistemas de Ahorro y Préstamo a la Comisión Nacional Bancaria, México, D.F., 1951.
 - b) Estudios sobre las necesidades financieras del sistema de ahorro y préstamo, por el Ingeniero Juan B. Solórzano, México, D.F., 1952.
 - c) Otros estudios especiales.
2. Elaboración estadística especial.
3. Personas dedicadas al ahorro anteriormente y ahora con arreglo al sistema.
4. Consulta con expertos en la materia.

Los "barrios hongos" de Lima

Guión sugerido para un estudio sobre los "barrios hongos" en Lima, preparado conjuntamente con el doctor José Matos, 21 de octubre de 1955.

1. Emplazamiento (40 agrupaciones).
2. Clasificación por zonas.
3. Población en términos absolutos y relativos de Lima y del Perú.
4. Factores de formación:
 - a) Causas que actúan en Lima.
 - b) Factores que actúan en el campo y en las ciudades pequeñas.

/...

5. Características:

- Organización cooperativa
- Gobierno local basado en asociaciones
- Origen de la población
- Facilidades y servicios existentes
- Intervención del Estado
- Iniciativa propia
- Ocupación
- Recursos propios

6. Vivienda:

- Materiales empleados
- Diseño de las viviendas
- Costos internos
- Esfuerzo propio y todas las fases de la construcción y el suministro
- Funciones
- Clasificación de edificios en públicos y privados
- Muebles e inventarios

7. Planes adelantados por los dirigentes del barrio; participación de los que no lo son.

8. Planes oficiales:

- Ministerio de Fomento y Obras Públicas
- Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo

9. Uso de los estudios realizados por el Instituto de Investigación Etnológica sobre el planeamiento integral de la vivienda.

10. Apéndice I. Distritos de San Cosme y Primero de Mayo.

11. Apéndice II. Distrito de Ciudad de Dios.

12. Bibliografía, ilustraciones, etc.

Cooperativas de crédito en Chile y su contribución al problema de la vivienda

Guión sugerido para un estudio presentado al Dr. Carlos Burr,
15 de noviembre de 1955.

1. Importancia de las cooperativas de crédito para la promoción de los programas de vivienda durante períodos inflacionarios.

2. Inflación:

Un problema en prácticamente todos los países de América Latina.
Cómo están tratando los trabajadores de defenderse por sí mismos de la inflación.

/...

3. Posibilidad de aplicación del sistema a otros países de América Latina. El éxito de las cooperativas de crédito en Chile, a pesar de las limitaciones, es una importante contribución a planes de mayor amplitud.
4. Papel de los gobiernos en el fomento de los sistemas.
5. Estructura de las cooperativas de crédito y sus funciones principales:

Ahorros, préstamos, adelanto educativo

Tipos de préstamos:

mediano y largo plazo.

Estadísticas de análisis del desarrollo en las siguientes materias:

acciones, depósitos y préstamos.
6. Orígenes del movimiento de cooperativas de crédito en Chile.
7. Las cooperativas de crédito en Chile y la inflación.
8. Planes corrientes en marcha en Chile para el fomento educativo del movimiento cooperativo.
9. Análisis de los préstamos dedicados a necesidades de vivienda.
10. Análisis de la cooperativa de crédito "Cristo Rey" (cooperativa que hace préstamos exclusivamente dedicados a financiar la construcción de vivienda para sus miembros).
11. El problema del crédito para la vivienda cooperativa.
12. La vivienda cooperativa en Chile.
13. Posibilidades de organizar una banca para cooperativas de vivienda con la participación de la Federación Chilena de Asociaciones de Crédito, las sociedades cooperativas de consumo y los sindicatos. Proyecto para la creación de una Asociación Nacional de Vivienda Social.

El desarrollo de la vivienda por las empresas privadas en Chile

Guión para estudio, sugerido y presentado al Arquitecto P. Pinto,
30 de noviembre de 1955.

1. Descripción general (siguiendo los tipos de financiación detallados más abajo) de los proyectos de vivienda destinados al personal de las empresas vecinas:
 - a) Emplazamiento - empresas vecinas afectadas
 - b) Tipos de construcción y agrupaciones - servicios públicos y comunales
 - c) Personal alojado - características económico-sociales
 - d) Tipo de ocupación - propiedad, arriendos, etc.

/...

2. Organización administrativa de los proyectos de vivienda, con especial mención de la participación de los ocupantes:
 - a) Construcción y mantenimiento;
 - b) Selección, ocupación y control, recaudación de los pagos, etc.
 - c) Organización de la comunidad.
3. Clasificación y contabilidad y análisis jurídico de la financiación de la empresa de los proyectos de vivienda.
 - a) Financiación inicial de la adquisición del terreno y construcción;
 - b) Amortización (e intereses, arrendamientos, etc.) y pagos para adquisición de las propiedades eventuales (ocupantes, empresas u otras entidades);
 - c) Hipotecas y otras facilidades de crédito.
4. Beneficios para las empresas en zonas de población densa o escasa, considerando especialmente:
 - a) Su régimen tributario total;
 - b) Su participación en los sistemas de seguridad social, etc.;
 - c) Sus convenios con los trabajadores y con el Estado sobre salarios, suministros de mercancías de consumo, venta de moneda extranjera, etc.
5. Conclusiones y sugerencias.

2) Contratos de investigación de la Unión Panamericana

La Organización de los Estados Americanos posee un sistema similar al de los acuerdos de servicios especiales de las Naciones Unidas. El señor Videla, uno de los miembros de la Misión, había recibido instrucciones de las autoridades de la Unión Panamericana para estudiar y recomendar tres posibles proyectos de investigación en la Región; pero sólo presentó uno, sobre la financiación de la vivienda en las comunidades indígenas, para ser preparado por el doctor José Matos, de Lima, Perú. Debe señalarse, sin embargo, que ya hay terminados tres proyectos especiales de investigación bajo el programa de investigación de la Unión Panamericana, proyectos preparados en México, Perú y Puerto Rico.

Los proyectos son:

Un manual ilustrado sobre métodos de construcción, preparado en México; Análisis de la Unidad Vecinal No. 3 en Lima, Perú (un gran proyecto de vivienda construido por la Corporación de la Vivienda); y Manual de proyectos experimentales mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua, preparado en Puerto Rico.

También debe advertirse que el Centro Interamericano de Vivienda tiene un programa regular de investigación, cuya organización de trabajos, formularios, etc., puede adaptarse para ser utilizado en una obra mayor de investigación regional en que participen varios organismos.

/...

3) Programas de investigación que se proponen

Los miembros del grupo de estudio consideran que existe un cierto número de temas apropiados para una fructuosa investigación regional, temas que se refieren al progreso acelerado de los programas de financiamiento de la vivienda y de mejoramiento de la comunidad, además de los proyectos que se han iniciado ya para ser realizados bajo contrato o que van ya adelantados en diverso grado.

Algunos de estos posibles programas de investigación tienen una importancia inmediata para la Región en general, puesto que tratan de problemas concretos que son prácticamente comunes a todos los países; en algunos casos, son problemas que hay que contar entre los que constituyen los obstáculos inmediatos más graves para que el capital privado, procedente de toda clase de fuentes, aumente su inversión en la construcción de viviendas.

El grupo de estudio hubo de limitarse a observar y a tomar nota de algunos de estos problemas capitales para un programa efectivo de investigación regional. La Misión recomienda que los organismos internacionales interesados emprendan por sí mismos, o promuevan por medio de otras organizaciones e instituciones, los programas de investigación que se indican a continuación (Rec. 34).

Legislación sobre el control de alquileres

Un estudio de la legislación sobre el control de alquileres en América Latina, con resúmenes por país de algunas de las consecuencias más evidentes que tiene esta legislación al restringir las construcciones nuevas, dejar que se deterioren los edificios existentes, y ser causa de graves iniquidades e injusticias entre los grupos más seriamente afectados por tal legislación, incluso los inquilinos o quienes aspiren a serlo.

Deben hacerse en tal estudio observaciones sobre las medidas para corregir, mejorar o derogar gradualmente las disposiciones de control existentes, particularmente tomando en consideración aquellas medidas que han resultado eficaces y útiles en otros países (como, por ejemplo, en Francia). Deberá incluirse un breve análisis de las principales medidas tomadas para la nivelación en los países (como en Alemania después de la primera guerra mundial) que han sufrido graves períodos inflacionarios.

En el estudio que se propone deberán formularse recomendaciones generales para ser consideradas por los gobiernos analizando y mejorando su legislación vigente.

Política de terrenos urbanos

Un análisis de los procedimientos existentes en América Latina para la adquisición de terrenos y su planificación y control, con las observaciones correspondientes a cada país sobre la eficacia con que se aplican esos procedimientos.

Tal análisis deberá comprender material informativo sobre la política que se sigue actualmente para reservar terrenos, planificar zonas y restringir la parcelación. Deberá intentarse evaluar los costos globales nacionales y municipales de la parcelación prematura y de la especulación libre sobre los terrenos.

En el análisis se señalarían las medidas efectivas que hayan sido adoptadas por varios países, como por ejemplo, México, para evitar la excesiva extensión de los servicios urbanos, asegurar que se reserven terrenos dentro de las parcelaciones privadas para fines públicos, como escuelas, lugares de recreación, etc., y para establecer contribuciones sobre las parcelaciones privadas para mejoras públicas.

El análisis deberá contener también recomendaciones generales para ser consideradas por los gobiernos interesados: recomendaciones encaminadas a reducir los costos individuales de compra de terreno, que en general en América Latina, el grupo considera muy excesivos, con relación a los costos totales de la vivienda.

Tributación

El tercer campo que los miembros del equipo consideran de preferente importancia en un programa de investigación regional, es el análisis de la legislación fiscal y las varias clases de impuestos en relación con la vivienda.

Tal análisis, que debe hacerse en cada país, debe abarcar la legislación actualmente vigente sobre la exención de las distintas clases de impuestos sobre industrias y materiales de construcción; otras exenciones de impuestos sobre vivienda de interés social, incluso las cooperativas; impuestos especiales destinados a fines de vivienda, entre ellos los que se aplican a la construcción de lujo; política tributaria e impuestos municipales en su relación con los terrenos y las mejoras públicas, etc.

Existe, naturalmente, el peligro de "perderse" en vastas y mal definidas empresas de investigación en este campo. Las medidas tributarias que afectan una sola actividad no pueden estudiarse aisladamente de los sistemas tributarios en los que deben quedar insertos y con cuyos principios y normas generales deben concordar, pero que es muy fácil perder de vista cuando las medidas tributarias concretas se examinan únicamente dentro del marco de un problema social o económico particular. El grupo considera, sin embargo, que sería útil para cada país el revisar su política en relación a las exenciones tributarias sobre la vivienda y las industrias de materiales de construcción, y con relación a la política tributaria municipal que puedan afectar a la construcción de viviendas. Posteriormente estos estudios por países pueden sintetizarse para ser utilizados en un estudio regional general.

Análisis de grupos de viviendas existentes

En cada país de América Latina se tiene ya alguna experiencia sobre la construcción de grupos de viviendas de varios tipos arquitectónicos, materiales y planes de emplazamiento, pero escaso ha sido el análisis hecho de los resultados sociales y económicos de tales obras: costos, conservación, funcionamiento en el orden social, etc.

Como recomendación general, el grupo de estudio cree que los organismos nacionales de vivienda podrían estimular tal vez por medio de facilidades universitarias apropiadas o empleando su propio personal de investigación, el análisis y la indagación sobre la eficacia práctica del diseño, los factores de conservación, y las demás consideraciones económicas y sociales de las obras que ya

existen. Tal investigación serviría de útil orientación a los organismos y a sus técnicos al iniciar el diseño y construcción de nuevos proyectos, en los cuales pueden, en efecto, repetirse en mayor escala errores que podrían evitarse fácilmente.

Los resultados de tal investigación nacional acerca de los distintos proyectos deben ser objeto de una coordinación en el orden regional, y es importante advertir que además del estudio contratado en Lima (V.V. N° 3), el Centro Interamericano de Vivienda está llevando a cabo actualmente un estudio similar en Bogotá, Colombia.

Experimentos de desarrollo de la comunidad

Aunque realizados generalmente en pequeña escala y de modo aislado, ha habido interesantes y significativos experimentos y programas sobre la comunidad en la mayoría de los países de América Latina. Los han dirigido diversas instituciones y organizaciones, y rara vez ha habido continuidad o acción complementaria teniendo en cuenta las enseñanzas y conclusiones principales que pueden deducirse del trabajo realizado hasta la fecha.

Como el grupo de estudio está firmemente convencido de que nada de lo que se haga para resolver las necesidades de vivienda urbana en América Latina tendrá éxito sin una consideración básica de las necesidades y posibilidades del desarrollo regional y de la comunidad, recomienda que se lleve a cabo lo más pronto posible un estudio e investigación sobre la experiencia obtenida en los diferentes países con respecto a los programas de desarrollo de la comunidad. El estudio deberá estar orientado de tal modo que sus principales conclusiones y recomendaciones, puedan servir como guía a los gobiernos interesados al establecer nuevos programas nacionales para el desarrollo de la comunidad, y para incrementar de modo importante sus actuales recursos destinados a tales programas.

Como proyecto suplementario, más concreto, la Misión cree también que deberá hacerse una evaluación tanto nacional como internacional de la asistencia técnica prestada a programas y planes de vivienda mediante el esfuerzo propio con ayuda ajena, tomando como base la experiencia, afortunada o desafortunada, adquirida en las Indias Occidentales Británicas, Brasil, Chile, Puerto Rico, etc.

Industrias de materiales de construcción

La Misión encontró en varios países lo que al parecer son excelentes oportunidades para establecer industrias de materiales de construcción que acelerarían grandemente las posibilidades de los programas de vivienda. Tales industrias tendrían también un efecto antiinflacionario, pues reducirían las necesidades nacionales de importación de muchos artículos y contribuirían a reducir el costo de los materiales que se utilizan en la vivienda.

La Misión recomienda que se haga un estudio especial para determinar qué industrias de materiales de construcción serían más provechosas por sus efectos en la economía nacional. Tal examen, a su vez, sería muy útil para indicar las oportunidades concretas de inversión de capital nacional o extranjero en tales industrias de materiales de construcción.

/...

El estudio podría asimismo indicar, en términos generales, algunos de los factores que determinan una adecuada continuidad de mercados para los productos de tales industrias y de las medidas que habría que adoptar para lograr tal continuidad.

Cooperativas de vivienda

Debe prepararse un examen e informe sobre cooperativas de vivienda en América Latina, indicando con respecto a cada país los resultados obtenidos, la legislación fundamental, el interés presente y potencial y los principales obstáculos que se oponen a su más rápida expansión.

Estudios de largo alcance

Los tres programas principales que se proponen y que se consideran importantes por el grupo son los siguientes:

- i) preparación de informes o cálculos por países sobre las inversiones que se hacen actualmente en los programas de vivienda;
- ii) estudio de los efectos de la inflación en la capacidad y el deseo de ahorrar, especialmente en relación con las inversiones en vivienda, y
- iii) estudios comparativos sobre la productividad en la construcción de viviendas, utilizando quizá para tal comparación determinados datos fundamentales.

Nombramiento de un experto regional en financiamiento de la vivienda y funciones del mismo

El grupo de estudio, informado de su próximo nombramiento por las Naciones Unidas, considera que un experto regional en financiamiento de la vivienda sería un factor capital para llevar a la práctica las recomendaciones de este informe. La índole de estas recomendaciones implica una orientación especial de las funciones del experto, al menos en el primer año de sus tareas. La Misión ha observado que falta coordinación en cuanto concierne al aspecto económico y financiamiento de la vivienda, y recomienda que se encargue al experto regional que trate de obviar este obstáculo que se opone al progreso en la materia. Dicho experto deberá ser un economista, con conocimientos prácticos y básicos de los problemas del financiamiento de la vivienda, pero necesitará también estar familiarizado con la organización de los programas de vivienda y con las relaciones entre los organismos que en el campo de la cooperación técnica internacional se ocupan de la vivienda y del mejoramiento de la comunidad. Será importante para él cultivar la relación con las autoridades superiores latinoamericanas más interesadas en los aspectos financieros de los programas de vivienda y mantener estrecho contacto con ellas. Cabe esperar que sus funciones estén en gran parte relacionadas con la necesidad de estimular el interés de ministros, legisladores, banqueros y otros en el establecimiento de una política firme y de programas permanentes de vivienda y mejoramiento de la comunidad.

Por lo menos durante su primer año, el experto regional tendrá que viajar mucho, y sean cuales sean los puntos donde resida durante más tiempo, la CEPAL en Chile o México, o el CINVA en Bogotá, necesitará recibir el apoyo de las altas esferas y contar también con el concurso del personal adecuado. (Recomendación 35).

El experto deberá dedicarse principalmente a mantener la debida coordinación con los organismos nacionales de vivienda y con los comités de trabajo que han sido establecidos, y deberá intentar formar tales comités en los países que no fueron visitados por la Misión. Muchos de los programas importantes del experto se derivarán de las crecientes necesidades de los organismos nacionales y de los comités. (Recomendación 36).

La propuesta reunión de directores de organismos nacionales de vivienda convocada por la Organización de los Estados Americanos para noviembre de 1956, será otro útil punto de referencia para preparar con mayor detalle el programa de trabajo del experto y su cooperación con los varios grupos e instituciones.

El grupo de estudio recomienda que al terminar su primer año de actuación, se llame al experto a las oficinas de las Naciones Unidas para examinar los progresos logrados y las propuestas para un programa concreto de trabajo para el segundo año. Esto le daría la oportunidad de visitar a Washington, donde podría tener un cambio de impresiones sobre varias posibilidades de programas internacionales con el personal de la Unión Panamericana, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de la Administración de Cooperación Internacional de los Estados Unidos. (Recomendación 37).

La extensión y el volumen del trabajo que debe efectuarse, tal como se recomienda en este informe, probablemente excederá con creces de la capacidad física de un solo experto. En particular, no sería razonable esperar que en las funciones de capacitación, investigación y en otras varias pueda prestar más que una ayuda directa muy limitada durante su primer año. Por esta razón, el grupo se inclina a recomendar que se nombre a un segundo experto en la materia, el cual, teniendo su punto de trabajo en el Centro Interamericano de Vivienda, podría ayudar al primero en estas últimas actividades. Este segundo funcionario podría realizar el trabajo fundamental y de detalle de un programa a largo plazo, de capacitación, investigación y asistencia, coordinado entre las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, manteniéndose por conducto del primer experto, en estrecho contacto con las necesidades y los progresos nacionales. Aunque el segundo experto no necesitaría viajar tanto como el primero, podría desempeñar funciones de asesoramiento y asistencia en la zona inmediata al Centro Interamericano y a Colombia, o sea, en la región del Caribe en general (Recomendación 38).

LISTA DE OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

En la Sección B, el grupo de estudio formulaba varias observaciones y conclusiones con respecto a la actual situación del financiamiento de la vivienda en América Latina, e indicaba las medidas correctivas necesarias para su mejoramiento. De modo similar, en la Sección C, el grupo de estudio agrupaba todas sus recomendaciones acerca de la asistencia técnica internacional. Las observaciones y recomendaciones de ambas secciones se presentan a continuación, por separado, en forma resumida para hacer más fácil la referencia.

Observaciones (Sección B)

1. Es necesaria la reorientación de los programas nacionales de vivienda en general.
2. Debe producirse una reorganización correspondiente de los sistemas e instituciones financieros relacionados con la vivienda.
3. Las autoridades deberían establecer una política para adquirir y reservar terrenos con tiempo para urbanizarlos para construir viviendas y otros fines.
4. Es conveniente la aplicación de impuestos sobre los terrenos junto con un sistema de exenciones para grupos de ingresos reducidos.
5. Hay necesidad de mejorar la preparación de los programas y la coordinación entre el suministro de viviendas y la construcción de obras y servicios públicos. Esto requiere que se dé una nueva estructura a las oficinas locales relacionadas con el problema, así como mejorar fundamentalmente los sistemas de administración pública.
6. Debe realizarse más estudios e investigaciones tecnológicos sobre el uso de nuevos materiales y métodos de construcción, y sobre la mejor utilización y uniformidad de los materiales y productos existentes. Debe darse especial atención a la preparación de planos para construir viviendas de costo más reducido que sean adecuadas y convengan a su medio ambiente físico, económico y social, y que representen un desembolso pecuniario reducido.
7. Los gobiernos deberían apoyar las investigaciones y estudios tecnológicos, así como los estudios básicos sobre vivienda que realizan las universidades y los grupos profesionales.
8. Es urgente intensificar los programas continentales de estudios e investigación del Centro Interamericano de Vivienda. Es también necesario establecer con el debido apoyo nuevos centros o dependencias que se ocupen de la vivienda para la investigación tecnológica.
9. Los gobiernos deben prestar especial atención al problema del orden en que se sirven los pedidos de los materiales de construcción y al establecimiento de sistemas para disponer de los mismos, teniendo en cuenta la capital importancia que reviste este aspecto del problema de vivienda para estimular un buen desarrollo industrial.

10. Al estudiar la reducción de los costos de financiamiento de la vivienda, debe tomarse en consideración todos los distintos aspectos del problema y procurar una mejor distribución de dichos costos entre las partes interesadas: los ocupantes de la vivienda y los demás sectores privados y públicos que intervienen.
11. Se requiere la ayuda y el estímulo del gobierno para la organización de la comunidad comprendida en los proyectos de vivienda, de manera que se utilicen mejor que ahora los recursos de los arrendatarios o futuros propietarios de casas, no solamente en la construcción, sino también en la conservación posterior y en el suministro de servicios de la comunidad.
12. Los distintos estudios sobre las posibilidades de aumento de los recursos disponibles que fueron iniciados por la Misión, deben quedar terminados lo más pronto posible, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, para su publicación y distribución general y para su inclusión tanto en el programa de estudios regionales que se propone como en la documentación de referencia de cualquiera reunión regional de expertos que se pueda celebrar.
13. En los programas de vivienda se debe hacer un uso mucho mayor de los recursos de los ocupantes de las viviendas, utilizando su participación en los sistemas de edificación mediante el esfuerzo propio con ayuda externa, o bien como miembros de asociaciones de crédito, cooperativas y sistemas de ahorro y préstamo, etc.
14. Los recursos, reservas y crédito de los empleadores, deben utilizarse para la construcción de viviendas combinado esto con programas oficiales para adquirir terrenos y reservarlos para dicho fin. Las organizaciones oficiales podrían hacer préstamos a los empleadores cuando fuere necesario aprovechando su condición financiera para conseguir tipos de interés más favorables y plazos de amortización más cortos.
15. Para estimular al capital privado a invertir en vivienda, debe hacerse un análisis de los obstáculos oficiales que se oponen a tales inversiones; prestar ayuda mediante sistemas de crédito adecuados; organizar la venta y el empleo de materiales; y establecer un nexo entre los programas oficiales de vivienda que permita reglamentar y regular en términos cualitativos la construcción de la vivienda privada.
16. Puede lograrse un aumento considerable en la financiación de la vivienda si las autoridades crean un mercado de capital estable que reúna las tres condiciones siguientes: i) que el Estado garantice la amortización; ii) que el Estado garantice el pago de un interés razonable; y iii) que el Estado permita un procedimiento de revaluación en caso de depreciación de la moneda.
17. Los organismos de vivienda deberían establecer programas en el orden local, para la participación en sus sistemas de crédito de los inversionistas privados en la vivienda barata, por medio de un mecanismo de préstamos acondicionados.
18. Para los grupos de ingresos reducidos o por debajo del margen de los programas que se indican anteriormente, el Estado debería considerar el pago de subsidios bajo condiciones especiales.

19. Los impuestos sobre la vivienda de lujo, que pueden ser administrados localmente, deberían utilizarse para intensificar la obra municipal en los programas de vivienda de desarrollo de la comunidad.
20. Los gobiernos nacionales o centrales deben hacer de un modo regular las asignaciones de fondos para vivienda y desarrollo de la comunidad y deben hacerse cargo asimismo de la orientación inmediata de los programas.
21. Las sumas asignadas a vivienda deben fijarse de suerte que las instituciones que las reciban puedan proyectar sus planes por un cierto período de tiempo con seguridad financiera, y los fondos asignados deben estar ajustados a un valor efectivo, considerando el poder adquisitivo real de la moneda.
22. Deben designarse claramente, instituciones u organismos competentes, con la autonomía y capacidad técnica necesarias, para hacer uso de tales fondos.
23. Los organismos de gobierno local deben tener una participación más efectiva en los programas de vivienda y de desarrollo de la comunidad.
24. Las organizaciones nacionales relacionadas con la vivienda deben ayudar a establecer oficinas locales apropiadas para la administración de los programas de vivienda y de desarrollo de la comunidad, y deben participar en la administración local de los programas de vivienda y de desarrollo de la comunidad, al menos en sus primeras etapas.
25. Cada país debería preparar una política para las industrias de materiales de construcción dentro de sus programas de vivienda. Tal política debería comprender la fijación de normas, la adaptación de leyes y reglamentos de construcción; la consolidación y reglamentación del correspondiente mercado y el ofrecimiento, si fuera necesario, de incentivos, como por ejemplo, la exención de impuestos para las nuevas industrias durante un limitado período de años.
26. Los países deberían considerar la posibilidad de financiar la importación de equipo y maquinaria para tales industrias de materiales de construcción por medio de créditos externos, especialmente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (con garantía del Estado) y de la nueva Corporación Financiera Internacional.
27. Deben estudiarse más las posibilidades de reducir los costos mediante el intercambio comercial entre los países, en lo cual los gobiernos pueden cooperar reduciendo los derechos de aduana, etc.
28. El exceso en la capacidad de exportación de los países debe utilizarse más racionalmente, permutando, por ejemplo, materias primas u otros productos por importaciones de maquinaria, herramientas y elementos prefabricados de países más industrializados que tengan excedentes de tales artículos.
29. El grupo de estudio considera que la reorientación de los programas de vivienda, especialmente en lo que hace relación al desarrollo económico general, debe basarse sobre definiciones en términos materiales del nivel de vida, que reflejen los objetivos finales del desarrollo económico más claramente que las técnicas que se emplean en la actualidad.

30. El grupo considera que una revisión de estos conceptos en la preparación de programas, que pusiera de manifiesto varios factores contrarios, serviría para desechar la opinión corriente de que las inversiones de vivienda representan mayores gastos de capital sin el correspondiente aumento de rendimiento expresado en el producto nacional bruto.
31. El grupo considera que el análisis de ciertas situaciones en las cuales la falta de vivienda adecuada es causa de costos excesivos, ofrece una excelente oportunidad para adelantar en la tarea de calcular la verdadera "reproductividad" de la vivienda.
32. Los gobiernos deberían coordinar sus diversos programas especializados, especialmente en lo relacionado con la industria de la construcción en general y con la función de la vivienda dentro de la misma industria.
33. Es esencial que cada país designe un organismo que se encargue de la preparación de los programas y de la coordinación del financiamiento de la vivienda de interés social y del desarrollo de la comunidad.
34. Un organismo inspector y coordinador de esta naturaleza debe tener ante todo, un carácter permanente y ser capaz de preparar con sentido orgánico programas de las demandas de las instituciones financieras.
35. Deben establecerse estrechas relaciones entre las diversas instituciones financieras relacionadas con la vivienda y las autoridades financieras nacionales.
36. El grupo de estudio considera que los fondos a corto plazo obtenidos de los bancos y de otras fuentes, pueden ser utilizados en mucho mayor grado que hasta ahora, en las varias operaciones de construcción de vivienda de costo reducido.
37. El uso de fondos hipotecarios debe limitarse únicamente por sus fuentes de ingreso para tales operaciones de préstamo; si los fondos provienen del ahorro, solamente nuevos factores determinarán su uso.
38. El grupo de estudio considera que los institutos y corporaciones nacionales de vivienda, pueden hacer de la hipoteca un uso mucho mayor del que han hecho hasta ahora.
39. Otras instituciones, como las cooperativas y bancos de ahorro y préstamo, que tienen la finalidad concreta de construir o de adquirir casas para sus miembros, deberían también hacer mayor uso de la ayuda hipotecaria.
40. Estas cooperativas y asociaciones de préstamo y ahorro, etc., cuando estén incorporadas al sistema hipotecario, deberían ser ayudadas por el Estado, cuando por sí mismas no puedan dar el rendimiento suficiente para obtener préstamos hipotecarios en condiciones normales.
41. Los bancos y empresas de carácter mixto oficial y privado deben ser estimulados por sistemas de subsidio, como los indicados anteriormente, y por sistemas generales de seguros y garantías.

/...

42. Los gobiernos deben dar todo el apoyo y respaldo necesario a las compañías de seguro, que cumplen una función de ahorros a largo plazo de mucho valor, sin costo directo para el Estado, y cuyos planes de seguro van unidos a menudo a planes de vivienda al alcance de muchos sectores de la población.
43. Los gobiernos deben proceder a una completa revisión de los métodos de orientación y fiscalización de la división de terrenos en lotes y adoptar métodos previsores para asegurar que se ajusten a normas razonables la provisión y conservación de las instalaciones y los servicios públicos.
44. Las autoridades locales deberían estudiar el funcionamiento de las compañías de parcelación y construcción, con el objeto de determinar los beneficios que representan o rinden al público en general, antes de otorgarles las aprobación necesaria para emprender sus proyectados negocios.
45. Es urgente que los gobiernos reconozcan la importancia de los institutos o corporaciones nacionales de vivienda, y especialmente que les suministren recursos de modo regular y permanente.
46. Se debe delegar también en los institutos de vivienda la responsabilidad de mantener una constante y estrecha relación con los organismos internacionales de asistencia técnica.
47. Se les debe dar asimismo la autoridad suficiente para establecer las relaciones necesarias de actuación con las pertinentes entidades públicas, nacionales departamentales y distritales.
48. Es esencial el utilizar las facilidades internacionales para especialización y capacitación en el campo del financiamiento.
49. Las instituciones de seguridad social que traten de realizar proyectos o programas de vivienda deben calcular de modo cuidadoso y atento a la realidad la capitalización que deba lograrse con sus fondos, y también el tipo de su construcción y para quién se destina, antes de que se le concedan facilidades hipotecarias y crediticias oficiales. El Estado debe estimular y ayudar los meritorios esfuerzos de estas instituciones, como por ejemplo, el de fijar una proporción determinada de sus fondos para la construcción de viviendas de costo reducido.
50. Debe darse preferencia a los sistemas de ahorro y préstamo dentro de los programas de préstamos hipotecarios, y debe tratarse de incorporar a tales sistemas los programas de fondos privados que operan aisladamente.
51. Donde quiera que sea posible, las instituciones oficiales que se ocupan de la vivienda deben fomentar y estimular el uso de los recursos y fondos de empleadores y empleados para fines de vivienda, mediante la asistencia técnica y otras clases de ayudas y haciendo fácil y atractiva la incorporación de tales recursos y fondos a otros programas existentes, públicos y privados, para el financiamiento de la vivienda.
52. Los préstamos básicos para fines agrícolas o industriales concebidos por instituciones externas, deberían comprender las sumas necesarias para la construcción de vivienda para los empleados y trabajadores de las empresas interesadas.

53. Los gobiernos deben establecer departamentos u oficinas especiales para prestar la asistencia técnica y dar la orientación necesaria a las cooperativas de vivienda, y al mismo tiempo deben establecerse sistemas financieros por medio de los cuales puedan las cooperativas obtener los préstamos que necesitan, a largo plazo y con tipos reducidos de interés.
54. Debería darse preferencia para préstamos a las cooperativas de vivienda que se dedican a estas operaciones de modo permanente.
55. Los programas de construcción mediante el esfuerzo propio con ayuda externa deberían recibir mayor atención de parte de los gobiernos.
56. Tales programas deben ser estimulados especialmente en las zonas rurales, y deben acelerarse los programas de estudio para iniciar proyectos mediante el esfuerzo propio con ayuda externa y programas de desarrollo de la comunidad, que reciban el respaldo de todos los organismos oficiales interesados.
57. Debe tratarse especialmente de crear las organizaciones ejecutivas oficiales que puedan ofrecer ayuda y estímulo para intensificar de modo firme tales actividades.
58. Dadas las múltiples ventajas que la labor municipal ofrece en el campo de la vivienda, el grupo de estudio cree que debe emprenderse un estudio de los obstáculos financieros que se oponen a tal labor, procediendo a una revaluación de los diferentes impuestos y de las demás medidas que puedan ser adoptadas por las organizaciones locales.
59. La vivienda rural está estrechamente vinculada a la extensión del crédito en la zonas rurales y al aumento de la productividad. La obra de mejorar la vivienda rural debe formar parte de los programas integrales de desarrollo regional y de la comunidad.
60. Los gobiernos deben estar cada vez más atentos a la necesidad de que los institutos de colonización rural lleven a efecto programas permanentes y ampliados y de que se establezcan nuevos programas y técnicas de desarrollo de la comunidad, como los que se han llevado a cabo con buen éxito en otras partes del mundo.
61. Los gobiernos, y en particular sus organismos de vivienda, deben asumir una función directora en la organización funcional del financiamiento de la vivienda.
62. Los recursos de los gobiernos deben ser considerados primordialmente como medios para reforzar los recursos y la intervención de otros sectores en la economía.
63. La acción del gobierno debe llevarse a cabo no sólo a través de los organismos especiales encargados de las funciones de vivienda, sino también por medio de departamentos ejecutivos.
64. La efectividad de los programas aislados es dudosa. El problema debe enfocarse de modo integral.

65. En relación con los gobiernos nacionales y con los organismos locales de gobierno, pero especialmente con estos últimos, el grupo de estudio no advierte la conveniencia de abogar por mejores sistemas presupuestarios para la vivienda, hasta tanto que no se hayan perfeccionado tales mecanismos en general, de modo que puedan asegurar la continuidad de los fondos para la vivienda.

Resumen de recomendaciones para la cooperación
técnica internacional (Sección C)

1. Debe intensificarse con carácter oficioso el actual sistema administrativo de coordinación de las actividades de las Naciones Unidas y de la Unión Panamericana en materia de vivienda y planificación.
2. Debe darse mayor apoyo al Centro Interamericano de Vivienda.
3. Los expertos de las Naciones Unidas en materia de vivienda y de mejoramiento de la comunidad deberían recibir orientación en el Centro, y quizá deberían agruparse o establecer allí una base permanente desde la cual puedan ir a prestar sus servicios.
4. Las Naciones Unidas y otras instituciones interesadas de modo principal en los problemas de vivienda de la Región deben estar representadas en la reunión de directores de organismos de vivienda convocada por la OEA en Bogotá, en noviembre de 1956.
5. Se debe robustecer a los grupos nacionales de trabajo, y debe procurarse relacionar sus esfuerzos con los problemas y programas de las organizaciones oficiales de vivienda.
6. Los grupos nacionales de trabajo deberán ser considerados como un útil lazo de unión posible para establecer o robustecer los centros nacionales de vivienda.
7. Debe mantenerse un estrecho y constante contacto entre estos grupos y los organismos internacionales interesados; el programa regional de investigación deberá utilizar la experiencia y capacidad profesional que esos grupos representan.
8. Debe hacerse una distinción más clara entre la ayuda internacional para programas de emergencia o de corto alcance, y la que se dé como parte de una política de largo alcance, cuidadosamente determinada.
9. Objetivo fundamental de la cooperación técnica internacional debe ser el establecimiento de instituciones eficaces permanentes y el apoyo a las mismas, ya sean nacionales o internacionales, y la creación de estructuras a través de las cuales puedan ellas operar y extenderse.
10. Las peticiones de los países a fin de que se les preste asistencia técnica para programas de emergencia o de corto alcance deben ser atendidas siempre que sea posible, por el personal o los grupos de expertos que se encuentren en tales instituciones.
11. Las Naciones Unidas deben crear una entidad internacional que se ocupe de los desastres, para acumular sistemáticamente el material informativo de lo que ocurra en los desastres y llevar al día una lista de expertos internacionales que puedan ser llamados para prestar ayuda cuando sea necesaria, dedicando especial atención a los problemas de reedificación de viviendas y de reconstrucción general.

12. Debe existir una comunicación más regular entre las instituciones, sobre ciertos asuntos como por ejemplo, los objetivos de los programas anuales, los conferenciantes invitados, las investigaciones en curso, los seminarios y conferencias proyectadas, etc.
13. Deben continuarse y ampliarse los intercambios y visitas de consultores y expertos en toda la Región.
14. Las instituciones y oficinas que reciben apoyo internacional en América Latina deben poner más empeño en promover y proseguir el trabajo de los expertos contratados por un breve período, tanto de modo oficial como oficioso.
15. Deberá recalcar la importancia que tiene el contar con un núcleo de expertos y economistas bien enterados de los problemas de la vivienda y conocedores de la Región. Tal cúmulo de conocimientos profesionales y experiencias debe ser utilizado de modo intensivo en vez de llamar a expertos completamente nuevos y desorientados cuando se presente la necesidad de prestar asistencia técnica.
16. Por el momento deben organizarse en América Latina seminarios y conferencias internacionales con carácter más local, bien como asuntos estrictamente nacionales o bien con la participación tan sólo de algunos países interesados en determinados temas.
17. Debe estimularse a las escuelas y universidades existentes para que emprendan más programas prácticos de experimentación y de proyectos experimentales relacionados con el desarrollo regional y de la comunidad.
18. Por ahora no deben dedicarse los recursos internacionales a establecer nuevos proyectos experimentales si no existen perspectivas de continuidad, interés o integración de los mismos en las estructuras gubernamentales. Tales recursos pueden dedicarse más bien al análisis honrado y a la exacta evaluación de los programas existentes, dando una mayor divulgación a lo que de ello resulte.
19. La posibilidad de coordinar la asistencia técnica internacional con la de los fondos privados o fundaciones, debe examinarse más detalladamente.
20. Los proyectos experimentales vinculados a nuevos organismos de fomento deben recibir preferencia, teniendo en cuenta su transcendencia potencial y sus efectos de demostración.
21. Debe hacerse mejor uso de los laboratorios y centros de experimentación existentes para investigaciones relacionadas con la vivienda.
22. A fin de disfrutar de las oportunidades que ofrece la ayuda internacional para la capacitación y las becas, deberá darse preferencia a aquellos países que hacen mejor uso de ellas.
23. Los comités nacionales de trabajo pueden ayudar asesorando a los gobiernos sobre los candidatos para la capacitación, y también sobre el establecimiento de cursos breves sobre vivienda en las universidades o bajo los auspicios de sociedades profesionales.

24. Debiera considerarse el ofrecer programas o medios de especialización o capacitación solamente a los países u organismos especializados que estén verdaderamente interesados y que convengan en pagar al menos una parte de los gastos que ello ocasione.
25. Los recursos internacionales deben ser empleados para acelerar y fomentar las facilidades nacionales de educación y los programas que tengan que ver 1) con el desarrollo y expansión de los centros nacionales o institutos de viviendas; 2) con el establecimiento de nuevos cursos o programas sobre urbanismo y planificación regional, y 3) con el establecimiento y desarrollo de programas de capacitación en gran escala para dirigentes de la comunidad.
26. Los programas de intercambio y visitas de administradores y legisladores de América Latina interesados en vivienda, deben continuarse y ampliarse, procurando especialmente que estas visitas se efectúen por grupos.
27. Debe considerarse la conveniencia de que un grupo selecto de dirigentes latinoamericanos visite a la India para observar y discutir los programas de desarrollo de la comunidad en ese país.
28. Debe prestarse apoyo a giras bien organizadas de conferencias por expertos y conferenciantes eminentes sobre planificación y desarrollo urbano.
29. El Servicio de Intercambio Científico del Centro Interamericano de Vivienda debe ser ampliado y reforzado para que llegue a ser una fuente central de información en América Latina, al servicio de todos los grupos interesados en vivienda y urbanismo.
30. Debe encarecerse a las organizaciones locales y nacionales que reproduzcan y distribuyan la documentación apropiada y útil de que se dispone, suministrada por fuentes internacionales.
31. Debe emprenderse un programa ampliado de traducción al español de documentación técnica y debe cuidarse también de que pueda disponerse de películas apropiadas y material audiovisual en español.
32. Debe llevarse inmediatamente a efecto un programa permanente de investigación regional, con la cooperación del SCHIA y coordinado con el Centro Interamericano de Vivienda. Las organizaciones internacionales interesadas deben tomar la iniciativa y formular nuevos métodos para enfocar en su integridad los aspectos económicos del problema de la vivienda, revisando especialmente las presentes técnicas de preparar los programas económicos que resultan inaplicables a la vivienda.
33. Los estudios de investigación que la Misión ha propuesto sobre financiación de vivienda deben ser editados, publicados y distribuidos, para que sirvan como información técnica de base para discusión en la reunión de expertos proyectada para 1957 o 1958.
34. La Misión recomienda una serie de temas capitales para proceder a su investigación, que habrá de ser emprendida o fomentada por las organizaciones internacionales e instituciones de otra clase.

35. El experto regional de Naciones Unidas en financiamiento de la vivienda necesitará el apoyo de las altas esferas y tendrá que contar con la colaboración de un personal adecuado.
36. Dicho experto ayudará a crear nuevos organismos nacionales de vivienda y comités de trabajo, y trabajará con los que ya existan y orientará su programa de acuerdo con las crecientes necesidades y programas de estas entidades.
37. Al cabo de su primer año de actuación, el experto deberá ser llamado a la sede de las Naciones Unidas para examinar los progresos realizados y planear con mayor detalle el programa de trabajo específico para su segundo año.
38. Dada la índole de la funciones del primer experto, debe considerarse la conveniencia de nombrar a un segundo experto, quien deberá actuar en el Centro Interamericano de Vivienda, desde donde desempeñará las funciones de asesoramiento y ayuda en la zona inmediata, especializándose en un trabajo fundamental y de detallado sobre programas a largo plazo de capacitación, investigación y asistencia.

APENDICE I

FINANCIAMIENTO DE LOS PROBLEMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Resolución 585 E (XX) aprobada por el Consejo Económico
y Social de las Naciones Unidas, Ginebra,
23 de julio de 1955

El Consejo Económico y Social

Teniendo en cuenta la resolución 537 (VI) de la Asamblea General y las resoluciones 434 I (XIV) y 496 (XVI) del Consejo, así como la resolución sobre el financiamiento de la construcción de viviendas y del desarrollo de la comunidad, aprobada por la Comisión de Asuntos Sociales en su octavo período de sesiones*,

Recordando que en la resolución 537 (VI) la Asamblea General pidió al Consejo que estudiara con urgencia medidas destinadas especialmente a ayudar a los gobiernos a elaborar métodos prácticos para el financiamiento de los programas de construcción de viviendas, recurriendo a fuentes de ingresos interiores y exteriores,

Habiendo observado el interés cada vez mayor que los gobiernos tienen en resolver los problemas del financiamiento de los programas de construcción de viviendas y de desarrollo de la comunidad y en adoptar a este respecto una política nacional y medidas especiales, tales como la creación de oficinas de la vivienda y de sociedades financieras,

Considerando además que ciertos métodos de financiamiento utilizados con éxito para mejorar la vivienda y desarrollar las comunidades, especialmente mediante el esfuerzo propio, la ayuda mutua y las cooperativas, podrían aplicarse en el financiamiento de otros programas de desarrollo social,

1. Reafirma su convicción de que los programas de construcción de viviendas pueden desempeñar un papel muy importante en el desarrollo económico y social, y abrir, en distintos países, nuevas perspectivas en materia de empleo;

2. Pide al Secretario General:

a) Que en colaboración con los organismos adecuados estudie y reúna datos sobre la posibilidad de financiar programas para la construcción de viviendas recurriendo a recursos exteriores, por ejemplo, mediante el crédito hipotecario, y que incluya dichos datos en el informe que se ha de

* Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 14 período de sesiones. Suplemento No. 9 (E/2247), párrafo 113.

elaborar en cumplimiento de la resolución 824 (IX) de la Asamblea General sobre corriente internacional de capitales privados;

b) Que a petición de los gobiernos interesados y en colaboración con las comisiones económicas regionales, donde existan, los organismos especializados y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas, convoque y organice, dentro de las actividades de asistencia técnica, reuniones regionales de expertos, con el fin de:

i) examinar los problemas que plantea el financiamiento y los métodos de aplicación de los programas de construcción de viviendas y de desarrollo de la comunidad, especialmente para las personas que pertenecen a grupos de ingresos reducidos;

ii) preparar una documentación que indique: 1) las posibilidades actuales de financiar programas de construcción de viviendas y de desarrollo de la comunidad como parte del desarrollo económico y social en general, y las fuentes para su financiamiento; 2) métodos especiales para cubrir la diferencia entre el costo de viviendas decorosas y los recursos de que disponen las familias de ingresos reducidos;

c) Que examine, en colaboración con las comisiones económicas regionales, donde existan, la evolución de la situación en materia de financiamiento de los programas de construcción de viviendas y de desarrollo de la comunidad;

d) Que informe a la Comisión de Asuntos Sociales y al Consejo Económico y Social de los resultados de las medidas tomadas según lo dispuesto en los incisos a) a c);

3. Insta a la Junta de Asistencia Técnica a que examine con espíritu favorable la posibilidad de ayudar a organizar reuniones regionales de expertos, así como las peticiones de asistencia técnica de los gobiernos para mejorar la vivienda y desarrollar la comunidad.

883^a sesión plenaria

23 de julio de 1955.

APENDICE II

ITINERARIO

Grupo de estudio sobre financiamiento de los programas
de vivienda y de mejoramiento de la comunidad

Septiembre

- 15 - 20 Sede de las Naciones Unidas
21 - 23 Wáshington, D.C. (Unión Panamericana, Banco Internacional de
Reconstrucción y Fomento, Organismo de Vivienda y Financiamiento
del Hogar y Administración de Cooperación Internacional.

Octubre

- 1 - 6 México, D.F.
8 - 11 Acevedo - Guatemala; Carlson - Costa Rica; Videla - Colombia
12 - 21 Río de Janeiro, Brasil (Acevedo, Carlson)
12 - 21 Colombia y Lima, Perú (Videla)
21 - 23 Belo Horizonte, (Acevedo, Carlson)
Ouro Preto, Brasil (23) (Acevedo, Carlson)
24 - 25 Sao Paulo, Brasil (Acevedo, Carlson)
26 - 27 Porto Alegre, Brasil (Acevedo, Carlson)
21 - 27 Montevideo, Uruguay (Videla)
27 - 2 Nov. Montevideo, Uruguay (todo el grupo)

Noviembre

- 2 - 7 Buenos Aires, Argentina
7 - 16 Santiago, Chile (Comisión Económica para la América Latina);
Valparaíso (12-13) (Acevedo, Carlson)
16 - 21 La Paz, Bolivia, Pillapi (21)
21 - 29 Lima, Perú; Callao y Ancón (27)
29 Cali, Colombia (Acevedo, Carlson)
29 - 17 Dic. Bogotá, Colombia (Centro Interamericano de Vivienda)

AFENDICE III

NOTAS SOBRE LAS ASOCIACIONES SIN FINES DE LUCRO

Claramente pudo advertirse en varios países de América Latina, visitados por la Misión de las Naciones Unidas encargada de estudiar los Programas de Financiamiento de Vivienda y de Mejoramiento de la Comunidad, la influencia ejercida por el Seminario sobre la Vivienda mediante las asociaciones sin fines de lucro que se celebró en Copenhague en 1954 para los funcionarios latinoamericanos que se ocupan del problema de la vivienda.

Tal fué la observación de uno de los miembros de la Misión, autor de la ponencia para el Seminario, quien tuvo un interés especial en observar cómo los participantes en el Seminario aplicaban y adaptaban las conclusiones y recomendaciones del mismo a las condiciones de sus respectivos países.

Se advirtió que en Chile y en Colombia habíanse perfeccionado la legislación básica y los procedimientos relativos a las cooperativas de vivienda, como resultado en gran parte de los esfuerzos de los participantes en el Seminario. Los miembros del Grupo de Estudio sobre el Financiamiento de la Vivienda quedaron tan impresionados por la vitalidad del movimiento cooperativo de vivienda en Chile que pidieron al participante chileno en el Seminario, doctor Carlos Burr, que preparara un informe especial sobre los recientes progresos del movimiento en ese país. El estudio completo del señor Burr pone de manifiesto las siguientes realizaciones prácticas:

Cooperativas de vivienda en funcionamiento	30
En formación	50
Con terrenos adquiridos y en vías de urbanización	15
Con terrenos completamente urbanizados	6
Número de miembros	30.000
Capital y reservas (incluso terrenos al precio de compra) Pesos chilenos	400.000.000
Capital y reservas (incluso terrenos a su valor actual)	1.000.000.000

En general, las cooperativas han demostrado gran iniciativa y capacidad de organizarse como grupos para protegerse contra las presiones inflacionarias, consiguiendo ahorrar, acumular recursos, comprar terrenos, parcelarlos y mejorarlos dotándolos de servicios públicos.

La Corporación de la Vivienda chilena está autorizada a hacer préstamos a las cooperativas para la edificación (hasta el 80% del costo total del proyecto); pero los fondos de la Corporación han resultado harto insuficientes para atender las necesidades.

La Cámara Chilena de la Construcción tiene un Departamento de Cooperativas que está dispuesto a ayudar a los grupos interesados que lo soliciten a formar cooperativas y a suministrarles alguna ayuda técnica sin costo alguno. La Cámara tiene en preparación una película sobre vivienda cooperativa.

El Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía ayuda también a organizar y revisar las cooperativas de vivienda.

Como parte complementaria del programa de educación chileno, relativo a la vivienda cooperativa, se están poniendo en marcha planes para organizar una conferencia nacional sobre vivienda cooperativa en diciembre de 1956 con el patrocinio de un amplio grupo de organizaciones interesadas en la materia. Se está desarrollando, por consiguiente, en Chile un interesante programa modelo de vivienda cooperativa que será importante tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

En Colombia, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) inició un programa de crédito bajo una inspección especial para cooperativas de vivienda en febrero de 1955. El Grupo de Estudio de las Naciones Unidas sobre Financiamiento de la Vivienda encontró este programa en pleno funcionamiento durante su visita en diciembre. El programa ha sido proyectado para casas de un costo inferior a una cifra determinada (25.000 pesos colombianos), con préstamos máximos de 9.000 pesos por unidad de vivienda. Pero, si los costos de construcción no llegan a 10.000 pesos pueden hacerse préstamos hasta por un 90% del costo.

El Departamento de Asistencia Social del Instituto de Crédito Territorial (ICT) ha establecido también una nueva sección para fomentar las cooperativas en sus proyectos de vivienda.

También interesó al Grupo de Estudio sobre el Financiamiento de la Vivienda tomar nota de otras notables manifestaciones en relación con los proyectos o propuestos concretos de vivienda cooperativa, que fueron en parte iniciados por participantes en el referido Seminario. Digna de mención es la propuesta de un proyecto de vivienda desarrollado por la Cooperativa de Consumo y Transporte de Montevideo, Uruguay. En Brasil, el Gobernador de uno de los principales estados, el de Río Grande do Sul, iba a poner en marcha un nuevo programa de vivienda en el cual las cooperativas de vivienda encontrarían estímulo y ayuda. En Perú y en Bolivia, existe un gran interés potencial en las cooperativas de vivienda, evidenciado por el notable desarrollo en la zona de Arequipa en el Perú y por las solicitudes concretas de ayuda y asesoramiento sobre la formación de cooperativas de consumo, que han formulado varios sindicatos obreros en Bolivia.

En Buenos Aires, aunque ningún argentino participó en el Seminario de Copenhague, el Grupo de Estudio sobre el Financiamiento de la Vivienda quedó especialmente impresionado por la obra de la conocida cooperativa "El Hogar Obrero", y pidió a su gerente que preparara un informe basado en los 50 años de experiencia de esta sociedad, el cual informe figura en el Apéndice III de la versión española del documento publicado sobre el Seminario.

En conclusión, el Seminario de Copenhague para profesionales elegidos entre los de la América Latina y a quienes interesa la vivienda cooperativa, ha ayudado al parecer a extender la esfera de actividades de la vivienda cooperativa en los distintos países. El interés, los proyectos y los programas que han sido suscitados y que han recibido estímulo son dignos de mención, pero hasta ahora eso sólo constituye un breve paso inicial si se tienen en cuenta las necesidades y las posibilidades. Aumentar la asistencia técnica internacional para capacitar a personal en lo concerniente a vivienda cooperativa en América Latina y para asesorar acerca de la administración y ejecución de programas y proyectos, será labor que dará gran rendimiento.

